

**Réponses du Partenariat Français pour l'Eau  
au questionnaire « Société civile » de la consultation publique  
du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur  
les droits à l'eau potable et à l'assainissement relative à  
« la privatisation et les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement »**  
[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Questionnaire/State\\_Questionnaire\\_Privatization\\_FR.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Questionnaire/State_Questionnaire_Privatization_FR.docx)



Mandat du Rapporteur Spécial sur les droits à l'eau potable et l'assainissement  
Rapport à la 75e session de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2020  
Le rapport thématique du Rapporteur Spécial à l'Assemblée Générale, qui sera présenté en octobre 2020, se concentrera sur la privatisation et les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

**Questionnaire – Acteurs non-étatiques**

Le Rapporteur Spécial serait reconnaissant pour toute réponse aux questions suivantes :

1. Veuillez décrire brièvement le rôle et les responsabilités de votre organisation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment en ce qui concerne l'évaluation ou la promotion de fourniture privée.

Le Partenariat Français pour l'Eau (PFE) est une coalition multi-acteurs qui rassemble les acteurs français du secteur de l'Eau actifs hors de France ou intéressés par les enjeux internationaux de l'Eau. Il rassemble l'Etat et des institutions para-étatiques, des Collectivités Locales, des membres du Parlement, d'autres personnes physiques, des associations non gouvernementales, des opérateurs de services publics (publics et privés), des institutions et organisations scientifiques et de recherche et des entreprises privées.

Le PFE se préoccupe de tous les enjeux liés à l'eau sous toutes ses formes. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement font partie de ses principaux sujets d'activité.

En particulier, Le PFE a été un artisan de la reconnaissance de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme des droits de l'Homme en 2010. En juillet 2010, lors de la négociation intergouvernementale, un consensus positif s'est dégagé entre tous ses membres, ce qui a permis à la France de voter la proposition de résolution de l'Assemblée générale ONU initiée par la Bolivie. Le PFE rappelle régulièrement dans ses expressions publiques que les progrès nécessaires sont énormes puisqu'il y a encore aujourd'hui plus de 2 milliards de personnes qui utilisent de l'eau contaminée par des germes fécaux et, par conséquent un nombre de personnes supérieur à 2 milliards dont les Droits Humains à l'Eau et à l'Assainissement - DHEA ne sont pas satisfaits. Cette situation préoccupe beaucoup les membres du Partenariat Français car les progrès mondiaux sont lents, bien trop lents par rapport aux cibles ODD 6.1 et 6.2. dont les indicateurs montrent que les accès à l'eau potable et à l'assainissement sont insuffisants pour respectivement 2,2 milliards et 4,2 milliards de personnes dans le monde.

Parmi ses missions statutaires, le PFE a celle de « promouvoir les grands principes de la gestion de l'eau mis en œuvre en France et l'expertise et le savoir-faire de tous ses membres dans le domaine de l'eau » mais il n'a aucun mandat de promotion spécifique ou d'évaluation des opérateurs privés de services publics d'eau et d'assainissement, puisqu'il est chargé de porter une parole multi-acteurs.

### Commentaire général sur l'objet du futur rapport

Il est indiqué ci-dessus que le futur rapport du Rapporteur Spécial portera sur « la privatisation et les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ». Un tel titre serait trop court pour permettre à un lecteur potentiel de ne pas se méprendre sur l'objet du rapport car dans le secteur de l'eau, le mot « privatisation » peut désigner selon les auteurs des concepts très différents, en particulier les 3 notions suivantes :

- a) La 'privatisation de l'eau' est l'attribution de la propriété de certaines ressources en eau à des entités privées, par exemple via des 'droits d'eau'
- b) La 'privatisation des services d'eau' signifie habituellement le transfert à une entité privée de la propriété d'une infrastructure publique participant aux services publics d'eau potable' (une situation qui a existé en Angleterre mais qui n'existe pas en France).
- c) Certains auteurs utilisent l'expression 'privatisation des services d'eau ou d'assainissement' lorsque des opérateurs privés participent à la fourniture des services publics d'eau potable ou d'assainissement' même dans le cas où la propriété des infrastructures reste publique.

Nous comprenons que le présent questionnaire utilise le mot 'privatisation' pour désigner ce troisième concept. En effet, le questionnaire mentionne plusieurs fois les expressions 'private participation' and 'service provision'. En outre, plusieurs questions concourent à cette interprétation en mentionnant explicitement 'la privatisation de services d'eau ou d'assainissement' (question 3), 'la fourniture de services d'eau et d'assainissement' (question 6) ou encore la 'fourniture de services', les 'fournisseurs privés' ou les 'prestataires privés'.

En conséquence, toutes nos réponses ci-après seront sans ambiguïté uniquement relatives à cette dernière notion, à savoir la 'participation d'opérateurs privés aux services publics d'eau potable ou d'assainissement'. Elles ne peuvent être considérées comme l'expression du point de vue du Partenariat Français pour l'Eau sur les autres types de 'privatisation'.

Nous suggérons que le rapport définitif clarifie son objet en utilisant un titre non ambigu qui ne puisse pas être mal interprété.

Le précédent Rapporteur Spécial a produit en 2010 un rapport sur la Participation du Secteur Privé aux services publics d'eau et d'assainissement<sup>1</sup>. En fin de mandat, elle a publié un livre "détaillant des check-lists des actions à entreprendre et des précautions à prendre par chaque type d'acteurs. Enfin, son équipe et elle ont participé à la rédaction du guide international<sup>2</sup> pour la mise en œuvre opérationnelle des Droits de l'Homme à l'Eau potable et à l'Assainissement (DHEA) rédigé sous les auspices de l'International Water Association. Aucun de ces 3 documents de référence mondiaux ne considère que les opérateurs privés sont une catégorie particulière en matière de Droits de l'homme. En revanche, tous considèrent que les pouvoirs publics ('the State') doivent adapter leurs actions de protection, respect et mise en œuvre des DHEA en différenciant deux grandes familles de modes d'organisation, d'une part la gestion des services par des moyens internes et d'autre part, la gestion des services par des opérateurs extérieurs (« non-State », publics ou privés).

La riche expérience française en la matière montre bien que pour ce qui concerne la satisfaction des DHEA pour les individus ayant-droits, le caractère public ou privé de l'opérateur du service public n'est pas déterminant. D'autres éléments sont bien plus importants. Ce sont :

- La volonté politique (ou non) d'assurer des services publics qui satisfont les critères et principes des DHEA

---

<sup>1</sup> [2010 report on human rights obligations and responsibilities which apply in cases of non-State service provision of water and sanitation](#), by Madame C. de Albuquerque

<sup>2</sup> *Manual of the human rights to safe drinking water and sanitation for practitioners, Bos and al, IWA, 2016*

- L'existence de politiques publiques nationales et locales qui concrétisent cette volonté à travers des objectifs adaptés aux besoins et la mobilisation de moyens humains, techniques, organisationnels et financiers appropriés, ce qui passe en particulier par :
  - o Des réglementations qui précisent les droits et obligations des ayants-droit et des pouvoirs publics
  - o Une gouvernance efficace basée sur des institutions clairement identifiées
  - o Une connaissance des besoins fondée sur une identification des ayants-droit
  - o Des programmes d'investissements répondant aux besoins identifiés et des financements adaptés
  - o L'existence de mécanismes de régulation et de contrôle de l'activité des opérateurs
  - o Des dispositifs permettant aux usagers de se faire entendre, de défendre leurs intérêts, et de participer aux décisions concernant les services

Si tous ces éléments sont réunis et les instructions correspondantes transmises aux opérateurs par leurs autorités publiques responsables, ceux-ci peuvent mettre en œuvre ces politiques quel que soit le caractère public ou privé de leurs propriétaires. Le choix de faire gérer un service public par un opérateur public interne ou par un opérateur externe (qui est alors soumis à concurrence et se retrouve public, privé ou mixte) est une décision politique de l'autorité publique locale qui choisit ce qui lui convient le mieux en fonction de son contexte particulier.

Il peut arriver que les modalités de gouvernance et de régulation soient trop faibles, ce qui peut amener à des dérives mal contrôlées, que les opérateurs soient publics ou privés.

En France, la mise en œuvre des éléments de satisfaction des DHEA passe par des règles nationales sur les raccordements aux services publics, sur la qualité de l'eau potable et sur les modalités de fonctionnement de ces services. Ces règles nationales s'imposent partout et donc à tous les opérateurs qu'ils soient publics ou privés. Ces réglementations sont complétées par des Règlements de services locaux et, éventuellement, des dispositions sociales établis par les autorités locales compétentes. Aucune de ces dispositions réglementaires ou particulières ne fait de différence entre les types d'opérateurs.

Dans la pratique, tous les opérateurs de services publics ne sont cependant pas équivalents pour la mise en œuvre des DHEA. Leurs capacités à atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics dépendent à la fois de leurs caractéristiques propres et des contextes locaux. Selon les endroits dans le monde, on constate qu'il y a d'excellents opérateurs publics, d'excellents opérateurs privés mais également des opérateurs de moindres capacités aussi bien publics que privés. Comme dit ci-dessus, ce sont la volonté politique et le contenu des politiques publiques qui sont déterminants pour la satisfaction des DHEA. Au-delà, la compétence et les moyens des opérateurs paraissent bien plus importants que la nature de leur actionnariat pour la mise en œuvre effective des DHEA.

Comme l'écrivait<sup>3</sup> le gouvernement Français à votre prédécesseur en 2010 :

*le fournisseur de service a les mêmes obligations, qu'il soit public ou privé, vis-à-vis de la puissance publique, des usagers et abonnés. En ce sens, la participation du secteur privé contribue autant que dans les cas d'une gestion publique au respect des obligations liées aux droits de l'homme.*

Le rapport 2010 du Rapporteur Spécial distingue trois modèles de fourniture de services : la gestion directe, la gestion déléguée et la gestion informelle. En matière de gestion déléguée, il ne fait pas de différence entre opérateurs privés et publics et affirme même qu' en matière de droits de l'homme « les questions qui se posent sont généralement les mêmes que dans la participation du secteur privé. »<sup>4</sup>

<sup>3</sup> [Contribution du gouvernement français concernant « la participation du secteur privé et la fourniture des services d'eau et d'assainissement »](#), 30 mars 2010, courrier reproduit en annexe.

<sup>4</sup> « Les entreprises publiques [en gestion déléguée] ... sont donc considérées comme des acteurs non étatiques auxquels la fourniture de certains services a été déléguée (le plus souvent par voie législative ou contractuelle) et les questions qui se posent sont généralement les mêmes que dans la participation du secteur privé. » *2010 report on human rights obligations and responsibilities which apply in cases of non-State service provision of water and sanitation*, SR C. de Albuquerque, paragraphe 10

Ainsi, du point de vue des Droits de l'Homme à l'eau potable et à l'assainissement, distinguer une catégorie particulière d'opérateurs selon la nature de leurs propriétaires n'apparaît pas indispensable pour un rapport à vocation générale. **Cela pourrait même conduire à une forme de discrimination entre opérateurs qui pourrait se révéler à l'encontre des intérêts des milliards d'ayant-droits qui attendent des actions concrètes des pouvoirs publics.**

Nous joignons pour mémoire la contribution du gouvernement français à la consultation de 2010 car elle fournit de nombreuses réponses complémentaires aux questions du présent questionnaire. En particulier, elle précise qu'en France « Les communes ou leurs groupements assurent le contrôle et l'évaluation des performances de leurs services d'eau et d'assainissement ainsi que la participation effective de toutes les parties prenantes aux décisions liées à l'organisation et à la mise en œuvre de ces services. Ces obligations s'appliquent quels que soient les fournisseurs de service, publics ou privés ».

### Situation Actuelle et Tendances

2. Selon vous, quel rôle le secteur privé a-t-il joué dans l'approvisionnement en eau et en assainissement dans les pays où votre organisation travaille (ou au niveau mondial) ? Comment ce rôle a-t-il évolué au cours des dernières décennies ? Veuillez donner des exemples.

Ainsi qu'il a été analysé par le rapport 2010 de votre prédécesseur sur la « Participation du secteur privé », il y a de nombreuses formes de fourniture de services d'eau potable et d'assainissement qui impliquent des entreprises privées.

Nous comprenons que votre questionnaire exclut les opérateurs informels qui agissent sans mandat des autorités publiques. De ce fait, il ne concerne que les opérateurs privés agissant pour le compte et sous le contrôle des autorités publiques responsables des services.

En France, selon les données 2016 de l'Observatoire national des Services Publics de l'Eau et de l'Assainissement<sup>5</sup>, des entreprises privées participent à la gestion des services publics d'eau potable de 37 millions de français et à celle des services d'assainissement collectifs de 25,5 millions de français. A l'échelle mondiale, les entreprises privées françaises contribuent à l'alimentation en eau potable ou à l'assainissement d'environ 290 millions d'habitants (2019, Global Water Intelligence).

3. Pourquoi les pouvoirs publics autorisent-ils, ou même encouragent-ils, la privatisation des services d'eau et d'assainissement ? Quelles seraient les alternatives pour les pouvoirs publics ?

Il est inexact d'imaginer que de façon générale les pouvoirs publics autorisent et encouragent la gestion des services publics d'eau et d'assainissement par des opérateurs privés. Chaque pays a une histoire et des traditions particulières. Dans certains pays, les opérateurs privés mandatés par les pouvoirs publics n'existent pas ou sont interdits. Dans d'autres comme l'Espagne, il existe de nombreux opérateurs mixtes à capitaux publics et privés. En France coexistent à la fois des opérateurs publics et des opérateurs privés, parfois pour le même service local. En Angleterre, il n'y a que des opérateurs privés. Dans chaque cas, la situation actuelle résulte de décisions politiques au niveau national ou local et, du fait de la durée limitée des contrats de Partenariats Publics-Privés, il n'est pas rare de passer localement suivant les périodes d'un mode de gestion à un autre et ce, dans tous les sens de variation possible.

Si en Angleterre et dans le Pays de Galles les services publics d'eau potable et d'assainissement sont "privatisés" avec des entreprises privées possédant les infrastructures correspondantes, la "privatisation" des services d'eau et d'assainissement, c'est-à-dire le transfert de la propriété des infrastructures d'une entité publique à une entité privée n'existe pas en France. De façon générale dans notre pays, les municipalités ou groupement de municipalités sont propriétaires des réseaux publics d'eau potable et d'assainissement. Lorsqu'elles font appel à des entreprises privées pour faire fonctionner et éventuellement financer ces infrastructures, ces entreprises n'en sont que gestionnaires pour une durée limitée

<sup>5</sup> <http://www.services.eaufrance.fr/>, rapport 2016 de sept 2019

mais pas propriétaires. Comme l'écrivait<sup>6</sup> le gouvernement Français à votre prédécesseur en 2010 :

*Le développement de la délégation des services d'eau et d'assainissement s'appuie sur un cadre juridique clair délimitant les droits et devoirs respectifs de l'autorité délégante et du délégataire. Dans la délégation de service, la collectivité contractante conserve la responsabilité première de la fourniture et de la qualité des services fournis ; elle doit en garder la maîtrise et doit pour cela pouvoir contrôler le délégataire. En aucun cas la collectivité ne renonce à sa responsabilité, car les ressources en eau sont inaliénables au domaine public et la collectivité reste propriétaire de l'ensemble des infrastructures : on ne peut pas parler de « privatisation ».*

4. À votre avis, les institutions financières internationales (IFI) ont-elles récemment encouragé la privatisation ? Pouvez-vous donner des exemples concrets ?

De nombreux IFIs ont des mandats des pays pour les aider financièrement à améliorer leurs services publics d'eau et d'assainissement, rôle qui s'est renforcé avec les cibles ODD 6.1, 6.2 et 6.3. Elles discutent au cas par cas avec les pays receveurs des modalités permettant d'obtenir les résultats souhaités. La performance des services publics d'eau et d'assainissement repose avant tout sur la mise en place de mécanismes de gouvernance et de régulation efficaces, permettant à la puissance publique d'assurer pleinement son rôle d'autorité organisatrice du service, et en particulier d'assurer la pérennité financière du secteur. Le recours éventuel au secteur privé pour assurer tout ou partie de la mission de service public relève des modalités d'organisation du service, à mettre en œuvre dans le cadre de gouvernance déterminé par la puissance publique. Quel que soit le mode de gestion choisi, la réussite dépendra avant tout de la capacité pour l'autorité organisatrice de piloter efficacement l'activité et du professionnalisme de l'opérateur qu'elle choisit. Dans ce contexte, l'Agence Française de Développement et de nombreuses autres IFI participent aussi bien à des projets utilisant des opérateurs publics qu'à des projets utilisant des opérateurs privés. La priorité qu'elles donnent aux résultats est en cohérence avec l'esprit des ODD et avec la priorité donnée à la satisfaction des DHEA.

5. En cas de crise économique, la promotion de la privatisation a-t-elle augmenté ?

Cette question est sans objet pour la France.

### Fourniture Privée

6. D'après votre expérience, si le secteur privé est impliqué dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement, quel processus a été entrepris avant la décision d'adopter ce modèle de fourniture ? Quels types de préoccupations ont été pris en compte dans de telles décisions ?

En France, le processus est clair. Avant de passer un contrat de PPP (ce qui arrive environ 600 fois par an), les autorités publiques locales doivent rédiger un rapport sur le choix du mode de gestion présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire (article L. 1411-4 du CGCT). La collectivité concernée doit délibérer sur le principe de délégation du service public local sur la base de ce rapport.

7. Comment les autorités publiques pourraient-elles utiliser les caractéristiques des fournisseurs privés pour favoriser la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement (DHaEA) ?

Lorsqu'une autorité publique locale utilise un opérateur privé, cela se fait au moyen d'un contrat de PPP (en France, nous disons contrat de délégation de service public) qui fixe les objectifs à atteindre ainsi que les principaux moyens tels que tarifs et programmes d'investissement. Si un

---

<sup>6</sup> [Contribution du gouvernement français concernant « la participation du secteur privé et la fourniture des services d'eau et d'assainissement »](#), 30 mars 2010

problème de DHEA non prévu dans la réglementation apparaît, l'autorité publique a toute latitude d'organiser sa résolution à travers le contrat en fixant des objectifs spécifiques à l'opérateur comme elle pourrait le faire si elle utilisait un opérateur public interne.

**La fourniture privée est-elle positive pour la réalisation progressive des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ? Si oui, dans quelles circonstances ?**

Comme dit au §1 ci-dessus, en France, nous ne voyons pas de différence entre opérateurs publics et privés du point de vue de la satisfaction des DHEA. Celle-ci dépend principalement de bien d'autres éléments.

**8. Comment les instruments et les mécanismes en place ont-ils permis aux utilisateurs (et aux non-utilisateurs) de porter plainte et d'obtenir réparation auprès de fournisseurs privés ?**

Traditionnellement, les Règlements de service imposés par les Pouvoirs publics locaux à leurs opérateurs comprennent des dispositions précises encadrant l'accueil et la gestion des réclamations des utilisateurs des services. Celles-ci permettent de traiter la grande majorité des plaintes. En outre, la France a défini un indicateur de performance applicable à tous les services, le 'Taux de réclamations' (Code: P155.1), qui exprime le niveau de réclamations écrites enregistrées par le service de l'eau, rapporté à 1000 abonnés. Les autorités doivent remplir cet indicateur sur le portail national.

Dans les cas où les utilisateurs ne sont pas satisfaits, ils ont deux possibilités de recours. D'une part, ils peuvent s'adresser à un conciliateur national, le Médiateur de l'eau. Celui-ci est un tiers extérieur au litige qui instruit en droit et en équité et tente d'apporter une solution entre les parties. D'autre part, ils peuvent s'adresser au pouvoir politique local assurant la tutelle de l'opérateur.

En dernier recours, ils ont bien entendu toute latitude d'assigner en justice l'opérateur ou l'autorité publique responsable du service.

**9. Les fournisseurs privés prônent-ils une réglementation plus stricte ? Si oui, pourquoi ?**

Nous ne voyons pas de réponse systématique à cette question. Ce qui est certain, c'est que les opérateurs privés demandent que la réglementation à appliquer soit la plus claire possible afin de limiter les sujets de litige.

**10. Quelles ont été les relations entre les fournisseurs privés et les pouvoirs publics au niveau local ?**

Ces relations sont continues puisque l'opérateur privé n'agit que comme mandataire de l'autorité publique locale et que celle-ci assure un contrôle régulier de son opérateur.

**Quelles sont les préoccupations potentielles des pouvoirs publics et des utilisateurs vis-à-vis des prestataires privés ?**

Les attentes des pouvoirs publics et des utilisateurs vis-à-vis des pouvoirs publics et des opérateurs de leurs services publics sont évidemment très nombreuses, parmi lesquelles le respect du contrat et de ses dispositions d'interaction avec les utilisateurs, l'atteinte des objectifs d'accès et fonctionnement du service, la transparence, l'information, etc. En matière d'attentes spécifiquement liées aux DHEA, le livre de votre prédécesseure<sup>7</sup> contient un fascicule entier de « Checklists » de points à vérifier et il en est de même du Manuel IWA. Ces attentes concernent tous les types d'opérateurs avec des spécificités dans le cas de la gestion déléguée à des opérateurs privés ou publics (voir « commentaire général » ci-dessus).

<sup>7</sup> "Realising the human rights to water and sanitation. A handbook by the UN Special Rapporteur", Catarina de Albuquerque, 2014, fascicule 8 "Checklists ».

11. **Comment les prestataires privés ont-ils contribué ou nui à la réalisation des DHaEA? Veuillez donner des exemples.**

En France métropolitaine où les opérateurs privés ont contribué à l'excellent taux de couverture actuel de la population par des services de qualité, les problèmes résiduels de DHEA sont limités. Ils dépendent des territoires mais pas de la nature patrimoniale des opérateurs. Ce sont essentiellement :

- des difficultés d'accès physique permanent pour des personnes sans domicile fixe comme les migrants
- des dépassements de normes de qualité dans des petites communes.
- des difficultés de paiement pour des personnes pauvres
- des modalités d'accès bien inférieures à la moyenne nationale dans certains territoires outremer

Concernant la capacité à payer, les opérateurs privés ont mis en œuvre des solutions aux difficultés de paiement et ont initié par exemple les Fonds départementaux de Solidarité Eau ainsi que les Chèques Eau, deux dispositifs aujourd'hui largement utilisés.

En 2013, la loi Brottes a interdit les coupures d'eau des habitations principales en cas d'impayés. Cette interdiction étant en contradiction avec d'autres dispositions réglementaires, des opérateurs aussi bien publics que privés ont continué à pratiquer des coupures pour impayés. Ils ont été condamnés judiciairement. Suite à une clarification par le Conseil Constitutionnel, cette difficulté a disparu et la loi d'interdiction des coupures de l'eau est maintenant respectée.

12. **Quelle est la qualité des informations disponibles sur la fourniture de services ? Permet-elle une responsabilisation adéquate des prestataires privés et des autorités publiques ?**

Un opérateur privé rend compte régulièrement de ses activités à ses autorités publiques de tutelle et produit annuellement un rapport très détaillé, technique et financier sur le service dont il a la responsabilité, rapport qui doit obligatoirement être soumis au Comité Consultatif des Services Publics Locaux (CCSPL). En outre, les principaux résultats de la gestion publique ou privée sont rendus publics dans la base de données de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement.

13. **Qui surveille la performance des fournisseurs privés en ce qui concerne le contenu normatif des DHaEA et comment ? Qui intervient lorsqu'il y a des risques de violations de ces droits et comment cela se fait-il ? Qui impose des sanctions en cas de violation ?**

Vis-à-vis des différents critères et principes des DHEA, tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, sont soumis aux mêmes réglementations à respecter. En cas de violation, c'est la Justice qui a compétence pour imposer d'éventuelles sanctions. A noter que de nombreux contrats de PPP incluent des pénalités financières importantes en cas de non-respect des objectifs du contrat. Cela permet aux pouvoirs publics qui souhaitent améliorer une situation d'avoir une garantie de bonne réalisation.

14. **Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées les autorités publiques en matière de disponibilité, d'accessibilité, de qualité et d'abordabilité lorsque des acteurs privés fournissent des services d'eau et d'assainissement ? Veuillez donner des exemples.**

Les quelques difficultés rencontrées en France vis-à-vis des DHEA sont énumérées au § 11 ci-dessus. Aucune n'est spécifique aux territoires dans lesquels un service public est géré par un opérateur privé. Rappelons que les conditions de disponibilité, d'accessibilité, de qualité et d'abordabilité des services d'eau potable et d'assainissement résultent des décisions des pouvoirs publics :

- Réglementation nationale sur ces différents sujets
- Tarifs et programmes d'investissement

- Règlements locaux des services
- Instructions aux opérateurs

Toutes ces décisions s'imposent aux opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Leur bonne application dépend du contrôle par les services municipaux compétents, et des opérateurs publics ou privés. Cependant les opérateurs privés n'ont pas d'autre choix que de les respecter afin de ne pas se mettre en tort vis-à-vis de leur contrat et de risquer son interruption.

Comme l'écrivait<sup>8</sup> le gouvernement Français à votre prédécesseur en 2010 :

*le fournisseur de service a les mêmes obligations, qu'il soit public ou privé, vis-à-vis de la puissance publique, des usagers et abonnés. En ce sens, la participation du secteur privé contribue autant que dans les cas d'une gestion publique au respect des obligations liées aux droits de l'homme. Ces obligations concernent notamment la disponibilité de l'eau et sa qualité, l'accessibilité physique du service et les questions liées à la non exclusion des usagers les plus défavorisés ayant des difficultés à payer leurs factures. Elles sont liées aux questions de transparence ainsi que de concertation et d'information des usagers et abonnés sur ces différents aspects de la qualité des services fournis.*

15. [Connaissez-vous des cas de corruption impliquant des fournisseurs privés de services d'eau et d'assainissement ? Veuillez donner des détails.](#)

A notre connaissance, aucun cas de corruption impliquant un opérateur privé n'a été avéré et sanctionné par les tribunaux en France depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

16. [Le secteur privé a-t-il fait preuve d'une plus grande capacité de mobilisation de fonds que le secteur public ? Pourriez-vous donner des exemples concrets ?](#)

En France, le mode habituel d'intervention des opérateurs privés est une forme de PPP dite contrat d'affermage dans laquelle l'opérateur est chargé du financement d'une partie des investissements mais dans laquelle les investissements de nouvelles infrastructures sont financées par l'autorité publique.

De ce fait, il n'y a pas grande différence entre opérateurs privés et publics pour les nouvelles infrastructures puisque leurs modes de financement sont les mêmes.

Pour les autres investissements, le choix de les confier à l'opérateur privé permet de bénéficier de son savoir-faire en matière d'efficacité de gestion et, par conséquent, de capacité d'autofinancement.

17. [Selon vous, y a-t-il un déséquilibre de pouvoir dans un partenariat public-privé ? Pourriez-vous donner des exemples concrets des conséquences de cette relation ?](#)

Cette idée de déséquilibre ne correspond pas à la réalité Française actuelle. Si elle existait, le nombre des contrats de PPP ne serait pas stable comme il l'est aujourd'hui.

Les milliers de pouvoirs publics locaux qui utilisent aujourd'hui des opérateurs privés pour leurs services d'eau potable ou d'assainissement le font parce qu'ils y trouvent un intérêt. Ils n'y ont aucune obligation. S'ils jugent manquer de moyens pour contrôler leur opérateur, ils ont toute latitude d'engager des conseils extérieurs. Ils peuvent, par exemple, demander l'assistance de Service Public 2000, un service spécialisé mis sur pied par leur fédération nationale<sup>9</sup>. De fait, une large majorité (97%) des collectivités a recours au conseil (2018, Observatoire de la Loi Sapin, Impacts des procédures de mise en concurrence des délégations de service public sur les services d'eau et d'assainissement)

<sup>8</sup> [Contribution du gouvernement français concernant « la participation du secteur privé et la fourniture des services d'eau et d'assainissement »](#), 30 mars 2010

<sup>9</sup> Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies

**18. Quand il y a une participation privée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans quelle mesure l'acteur privé apporte-t-il ses propres ressources financières à ce service ?**

Un contrat de PPP définit ce qui est financé par chacune des deux parties. Pour la partie qui relève de l'opérateur privé, celui-ci est engagé à obtenir les résultats attendus et il prend le risque financier correspondant. A lui de mobiliser les ressources financières nécessaires. Il peut le faire en combinant autofinancement, ressources propres et emprunts selon son choix.

**Remunicipalisation**

**19. Avez-vous étudié un cas de remunicipalisation ? Pourquoi et comment cela s'est produit ? Quels types de difficultés l'autorité publique a-t-elle rencontrées pour remplacer le privé par un nouveau fournisseur municipal ? Veuillez préciser les détails sur ces processus.**

La France a une longue expérience à la fois de la gestion directe et de la gestion déléguée via des contrats de PPP. Ces deux formes de gestion y sont largement pratiquées à la satisfaction des autorités locales compétentes en matière de services publics d'eau potable ou d'assainissement. Les contrats de PPP sont de durée limitée. A leur terme, la loi oblige l'autorité publique locale responsable du service à se poser la question du mode de gestion qu'elle préfère pour la période suivante, puis, s'il elle choisit de repartir dans un contrat de PPP, de lancer un appel d'offres mettant en jeu la concurrence et apportant les garanties de transparence nécessaires à toutes les parties.

Les changements de modes de gestion dans les grandes villes sont fortement médiatisés. Ce fut le cas de l'arrêt de la gestion déléguée de la distribution de l'eau potable dans la Ville de Paris en 2010 ou celle du service de l'eau potable dans la Ville de Nice en 2013.

Selon l'Observatoire national des Services Publics de l'Eau et de l'Assainissement<sup>10</sup>, il y avait en France :

- en 2016, date des données les plus récentes, 12 450 services publics d'eau potable dont 8 711 en gestion directe (70%) et 30% en gestion déléguée (3 739 contrats de PPP)
- en 2009, 14 217 services publics d'eau potable dont 9 809 en gestion directe (69%) et 31% en gestion déléguée (4 408 contrats de PPP)

La répartition des nombres de services entre ces deux grands modes de gestion est donc stable. En revanche, leur nombre a baissé de 12% en 7 ans. Cette baisse résulte de la politique actuelle de regroupement des autorités locales. Elle concerne aussi bien les gestions directes que les gestions déléguées. A noter que sur cette période de 7 ans, la population desservie en gestion directe a augmenté et il en est de même de la population desservie en gestion déléguée.

- En 2016, 15 782 services publics d'assainissement collectif dont 12 298 (78%) en gestion directe et 22% en gestion déléguée (3 484 contrats de PPP).
- En 2009, 17 228 services publics d'assainissement collectif dont 13 320 (77%) en gestion directe et 3 908 (23%) en gestion déléguée.

Là encore, la répartition des nombres de services entre ces deux grands modes de gestion est très stable. En revanche, leur nombre a baissé de 8% en 7 ans pour des raisons institutionnelles identiques à l'eau potable. A noter que sur cette période de 7 ans, la population desservie par des services collectifs d'assainissement en gestion directe a augmenté et il en est de même de la population desservie en gestion déléguée.

Le contexte national français montre donc au total une très forte stabilité de chacun des grands modes de gestion. Les fluctuations locales constituées chaque année de municipalités passant de gestion directe en gestion déléguée et, à l'inverse d'autres municipalités passant de gestion déléguée en gestion directe se compensant peu ou prou. Ces mouvements de sens opposés résultent de choix politiques locaux qui peuvent varier dans le temps. Ils ne traduisent pas

<sup>10</sup> <http://www.services.eaufrance.fr/>, rapport 2016 de sept 2019

forcément des difficultés avec l'opérateur précédent. Ils peuvent résulter simplement de changements de besoins ou d'orientation politique.

Dans tous les cas, quel que soit le mode de gestion, c'est l'autorité locale, à savoir une municipalité ou un groupement de municipalités qui fixe les décisions majeures de gestion comme les Règlements locaux de gestion, les tarifs applicables et les programmes d'investissement dans de nouvelles infrastructures et qui en contrôle la bonne application.

Le mot de « remunicipalisation » est utilisé dans les discours de certains responsables politiques pour décrire le passage d'une gestion déléguée à une gestion directe. Ce type de changement de mode de gestion est l'une des formes de changements locaux constatés chaque année dans les statistiques nationales. Les fluctuations numériques de celles-ci ne mesurent pas de forte tendance nationale.

Pièce jointe : en annexe, copie du courrier envoyé en 2010 au Rapporteur Spécial

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE

AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES  
A GENÈVE

36, ROUTE DE PREGNY  
1292 CHAMBÉSY

EP/cd  
N° 324

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la contribution du Gouvernement français concernant "la participation du secteur privé et la fourniture des services d'eau et d'assainissement".

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération. /.



Genève, le 30 mars 2010

**Haut Commissariat aux droits de l'Homme**

A l'attention de l'Experte Indépendante chargée  
d'examiner la question des obligations en rapport avec les  
droits de l'Homme relatifs à l'accès à l'eau potable  
et à l'assainissement  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10

**OHCHR REGISTRY**

**6 - APR 2010**

Recipients : SPD  
.....  
.....  
.....



**Contribution à l'attention de l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en matière de droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement – HCDH –**

**Participation du secteur privé et  
fourniture des services d'eau et d'assainissement**

---

Questions guidant la consultation :

- Quelles sont les obligations des Etats dans le contexte de participation du secteur privé à la fourniture des services d'eau et d'assainissement ?
- Quel devrait être le cadre réglementaire mis en place par les Etats ?
- Mis à part des réglementations, quelles autres mesures, structures et institutions sont nécessaires ?
- Quelles sont les responsabilités du secteur privé participant aux services d'eau et d'assainissement ?
- Comment les cadres existants de responsabilité pour la protection des droits de l'homme (notamment le travail du représentant spécial du Secrétaire Général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, les principes directeurs de l'OCDE, le Pacte Mondial (*Global Compact*), etc.) peuvent-ils être utilisés pour guider notre compréhension des responsabilités du secteur privé dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement ?

\*\*\*\*\*

A partir de l'organisation de la fourniture des services d'eau et d'assainissement en France, cette contribution développe quelques aspects importants – mais non exhaustifs – relatifs aux obligations respectives de la puissance publique locale responsable et de l'exploitant des services, où l'Etat intervient dans la définition du cadre législatif et réglementaire.

Ces obligations visent *in fine* à assurer l'accès de tous aux services d'eau et d'assainissement, dans le respect des principes de participation, de non discrimination et de transparence.

Ces perspectives sont à cet égard utiles dans le cadre des réflexions de l'Experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et leur relation avec la participation du secteur privé à la fourniture de ces services.

La France a une expérience de 150 ans dans la participation du secteur privé dans la gestion (fourniture) des services d'eau potable et d'assainissement et a développé une vision partenariale du service public avec des entreprises privées, où chacun a son rôle et ses responsabilités.

Les collectivités territoriales ont par la loi la responsabilité première de la fourniture de ces services et la liberté de les exploiter en direct ou de les confier à une entreprise privée : leurs obligations vis-à-vis de l'exploitant et vis-à-vis du public sont similaires quel que soit le statut de l'exploitant. De même le fournisseur de service a les mêmes obligations, qu'il soit public ou privé, vis-à-vis de la puissance publique, des usagers et abonnés.

En ce sens, la participation du secteur privé contribue autant que dans les cas d'une gestion publique au respect des obligations liées aux droits de l'homme. Ces obligations concernent notamment la disponibilité de l'eau et sa qualité, l'accessibilité physique du service et les questions liées à la non exclusion des usagers les plus défavorisés ayant des difficultés à payer leurs factures. Elles sont liées aux questions de transparence ainsi que de concertation et d'information des usagers et abonnés sur ces différents aspects de la qualité des services fournis.

## 1./ Rappels sur l'organisation de la fourniture des services d'eau et d'assainissement en France

Dans l'organisation française<sup>1</sup> de gestion de l'eau interviennent divers acteurs publics et privés. L'Etat est chargé de définir la politique de l'eau et d'en assurer le financement. Il évalue l'atteinte des objectifs et rend compte de cette politique auprès des autorités communautaires et du public. En sa qualité de législateur et régulateur du secteur, il lui revient de déterminer les règles relatives aux modes de gestion (publique et privée) et à leur financement et d'inciter à leur mise en place effective.

Il est en revanche du ressort des **communes**, puissances publiques locales, d'assurer la fourniture des services d'eau et d'assainissement. La loi de 1884 relative aux pouvoirs de police des maires des communes françaises a longtemps été le texte de référence faisant de la distribution d'eau potable une compétence communale, au titre de la police de l'hygiène et de la salubrité. La loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 et surtout la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 ont clarifié cette responsabilité<sup>2</sup> en affirmant de façon indiscutable la **compétence communale en matière d'eau potable - l'assainissement** a été assimilé à la distribution d'eau potable et également considéré comme un service communal par le législateur en 1992.

Cette compétence recouvre, pour l'eau potable, les missions suivantes : l'élaboration d'un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution, la production de l'eau (établissement de périmètres de protection des captages de l'eau destinée à la consommation humaine) et son traitement, son transport et stockage dans des réservoirs et sa distribution par un réseau de canalisations jusqu'au branchement individuel et aux compteurs des usagers. Pour l'assainissement, la compétence recouvre soit l'assainissement collectif, de la collecte des eaux usées à leur évacuation vers une station d'épuration où elles doivent être traitées avant rejet dans le milieu naturel, soit l'assainissement non collectif consistant à contrôler les installations privées non raccordées au réseau public et facultativement, à les entretenir en vue d'assurer la salubrité publique.

Les **départements** ont historiquement joué un rôle prépondérant dans le financement des aides pour l'équipement des zones rurales en infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement aux côtés de l'Etat et du fonds national pour le développement des adductions d'eau. Ils continuent de contribuer aux investissements et sont tenus par la loi d'apporter une assistance technique aux communes rurales ou leurs groupements pour la protection de la ressource en eau ou l'exploitation des services d'assainissement. Ils gèrent les Fonds de Solidarité pour le Logement qui peuvent être mobilisés pour verser des aides ciblées aux usagers les plus démunis ayant des difficultés à payer leur facture d'eau.

Dans la France des 36 000 communes, il faut également souligner le développement de l'**intercommunalité**, encouragée par l'Etat dans les vingt dernières années notamment, pour tâcher d'améliorer la fourniture des services d'eau et d'assainissement. Les compétences eau et assainissement peuvent ainsi être transférées à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes, syndicats de communes ou encore syndicats mixtes.

**Ainsi, en France, tous les services d'eau et d'assainissement sont publics par la loi et placés sous la responsabilité des collectivités locales. Celles-ci sont libres de choisir du mode de gestion.** La fourniture des services d'eau et d'assainissement peut être assurée indifféremment en régie, par la puissance publique elle-même, ou par le biais d'une **délégation de service public**, par

---

<sup>1</sup> Il est nécessaire de rappeler les différents niveaux du dispositif administratif français : la commune est la plus petite maille administrative (36 000 communes) ; plusieurs communes peuvent s'associer pour former une intercommunalité ; les échelons supérieurs sont le département (95 départements sur le territoire métropolitain) et la région (22 régions métropolitaines) ; les compétences générales et sectorielles sont réparties entre l'Etat et ses services déconcentrés et ces différentes collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Consécutivement aux lois et décrets, les articles nécessaires sont ajoutés ou modifiés dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

laquelle la puissance publique responsable confie la fourniture à une entreprise privée spécialisée (« délégataire »). Ces relations sont alors encadrées par un contrat.

La délégation de service existe depuis 1853 : cette année-là, la Compagnie générale des eaux est créée à Lyon et un décret impérial autorise la ville de Lyon à acheter de l'eau à cette compagnie à des conditions fixées par avance et valables pour une durée de 20 ans. C'est la première concession au monde. A Paris, le préfet Haussmann a préféré créer un service municipal de production et de distribution d'eau, qui évoluera en 1860 en régie intéressée à l'occasion d'un accord avec la Compagnie (qui possède les compagnies d'eau de quelques communes du pourtour parisien) rendu nécessaire par l'extension du périmètre de Paris.

En France, on compte aujourd'hui près de 30 000 services d'eau et d'assainissement. De multiples situations coexistent sur le territoire français, de même que peuvent coexister sur le même territoire communal ou intercommunal des fournisseurs de service publics et privés. Une commune (intercommunalité) peut ainsi produire l'eau en régie et déléguer sa distribution ou collecter les eaux usées mais les faire traiter par un tiers. Pour la distribution d'eau potable, 39% des services représentant 72% des usagers desservis en 2007 sont en **gestion déléguée**. Ce mode est également devenu **majoritaire** pour l'assainissement collectif avec 24% des services et 55% des usagers en 2007 gérés par des exploitants privés (*BIPE-FP2E 2008, données 2007*).

Cette organisation repose sur une gestion des services **au plus près des usagers**, adaptée aux caractéristiques locales, et sur une grande **souplesse d'application**. La mixité doit en particulier permettre d'utiliser au mieux les **compétences** respectives des acteurs et d'améliorer les **performances**. Ce « modèle » continue de faire l'objet d'ajustements et d'améliorations (cf. infra) pour aller vers plus de transparence et d'efficacité dans la gestion des services et renforcer les capacités des communes à exercer correctement le contrôle des opérateurs en délégation.

## **2./ Les obligations de la puissance publique locale et des opérateurs dans les cas de délégation de service public ou de participation du secteur privé à la fourniture des services d'eau et d'assainissement**

Les maires des communes ou présidents des intercommunalités sont responsables du service d'eau potable et d'assainissement et doivent à ce titre en place une gouvernance efficace et transparente de ces services. **Les communes ou leurs groupements assurent le contrôle et l'évaluation des performances de leurs services d'eau et d'assainissement ainsi que la participation effective** de toutes les parties prenantes aux décisions liées à l'organisation et à la mise en oeuvre de ces services. **Ces obligations s'appliquent quels que soient les fournisseurs de service, publics ou privés.**

Le développement de la délégation des services d'eau et d'assainissement s'appuie sur un **cadre juridique clair délimitant les droits et devoirs respectifs de l'autorité délégante et du délégataire**. Dans la délégation de service, la collectivité contractante conserve la responsabilité première de la fourniture et de la qualité des services fournis ; elle doit en garder la maîtrise et doit pour cela pouvoir **contrôler le délégataire**. En aucun cas la collectivité ne renonce à sa responsabilité, car **les ressources en eau sont inaliénables au domaine public et la collectivité reste propriétaire de l'ensemble des infrastructures** : on ne peut pas parler de « privatisation ».

### **2.1/ Participation et redevabilité : transparence et information du public**

Une des obligations premières de la collectivité est de choisir le délégataire après une **mise en concurrence transparente** (appel d'offres) sur les critères de choix du délégataire. Un **contrat** stipule ensuite les conditions dans lesquelles le délégataire doit exploiter le service concerné pour le compte de la collectivité, pour une durée limitée : périmètre couvert dans lequel l'accessibilité du service doit être assurée, qualité de l'eau, disponibilité et qualité du service (horaires de service, pression, etc.), tarifs applicables, etc. Sont également encadrées et sujettes à la décision de l'autorité contractante les modifications aux dispositions contractuelles initiales, par exemple en matière de

révision des tarifs<sup>3</sup>. Le choix de la collectivité entre régie et délégation est toujours réversible. Le retour en régie de la ville de Paris en 2010, après plusieurs décennies de gestion déléguée, est à cet égard symbolique et a suscité un débat public.

Ce cadre s'est développé en France depuis plus d'un siècle et a sensiblement évolué au cours des dernières décennies afin de **garantir la transparence dans la gestion des services publics et de pouvoir informer les usagers**. Si le droit communautaire a renforcé les exigences en matière de mise en concurrence et de passation des marchés dans un certain nombre de secteurs dont celui de l'eau, la loi française a également imposé des règles de transparence plus sévères visant à assurer la rotation des titulaires en limitant la durée des contrats ou en restreignant les modalités d'ajustements contractuels après la signature des contrats.

Dans ces efforts de renforcement du dispositif législatif et réglementaire français qui renvoient, dans une perspective de droits de l'homme, à la nécessité d'assurer des **processus participatifs, démocratiques et transparents** (« obligation de protéger »), on peut notamment rappeler :

- l'instruction comptable M49 applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992 et qui oblige toutes les communes à individualiser tous les services d'eau en régie (budget séparé) ;
- la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 (« loi Sapin ») relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui encadre l'activité du délégataire en précisant les procédures de passation des marchés ;
- la loi n°95-101 du 2 février 1995 (« loi Barnier ») relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui instaure diverses dispositions relatives à la participation et à la consultation du public ; elle impose notamment aux collectivités de rendre des comptes à leurs usagers à travers le « rapport du maire » (Rapport annuel sur le prix et la qualité des services, RPQS) ;
- la loi n°95-127 du 8 février 1995 (« loi Mazeaud ») relative aux marchés publics et délégations de services publics qui oblige les délégataires à remettre aux collectivités un rapport annuel ;
- la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui vise à associer plus étroitement les citoyens aux décisions locales et définit les modalités de participation des usagers au contrôle des services publics<sup>4</sup>.

En 1997, la **Cour des Comptes** avait mis l'accent<sup>5</sup> sur la difficulté des collectivités à maîtriser leurs services dans le cadre d'une organisation complexe, marquée par la dispersion des structures et par le défaut de clarté des régimes contractuels dans le cas des services délégués. En 2003, un nouveau rapport de la Cour des Comptes<sup>6</sup> avait noté d'importantes améliorations sur ces différents points et relevé que les progrès accomplis avaient contribué à ralentir la hausse du prix de l'eau, nettement moins forte sur que sur la période antérieure (à 1997) malgré la progression des chargées liées à la réalisation des investissements de mise aux normes des services imposée dans le cadre européen. La Cour avait alors émis des **recommandations visant à améliorer encore la clarté sur le prix de l'eau** autant pour les élus que pour les usagers (explication du prix auprès des consommateurs et connaissance des processus de formation des prix et d'analyse des coûts), de façon à **renforcer la maîtrise des services par les collectivités responsables**, la coopération intercommunale et le contrôle de la performance, condition nécessaire à la mesure du rapport qualité-prix.

<sup>3</sup> CGCT art. L.1411-2 : toute convention de délégation doit prévoir les paramètres ou indice susceptibles de déterminer l'évolution des tarifs

<sup>4</sup> Elle renforce notamment le rôle des commissions consultatives des services publics locaux dans les communes de plus de 10 000 habitants et groupements de plus de 50 000 habitants : cette commission rassemblant des représentants des usagers, examine le rapport annuel du maire ou du président du syndicat intercommunal sur le prix et la qualité du service de l'eau et de l'assainissement ainsi que le rapport d'activité présenté par le gestionnaire ; dans les villes de plus de 50 000 habitants elle peut demander la création d'une mission d'information et d'évaluation sur une question d'intérêt communal ou l'évaluation d'un service public communal

<sup>5</sup> Son analyse s'appuyait sur les observations des chambres régionales et territoriales des comptes sur la gestion de plus de 200 communes et établissements publics intercommunaux représentant des services exploités en régie ou délégués.

<sup>6</sup> Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, décembre 2003

A la suite de ce rapport et pour améliorer les outils en matière d'évaluation et de pilotage des services, la loi LEMA de 2006 a renforcé le dispositif existant en prévoyant la création d'un **Observatoire des services d'eau et d'assainissement** et un arrêté du 2 mai 2007 a introduit des indicateurs de performance dans les RPQS. Piloté par l'Office national des eaux et des milieux aquatiques (ONEMA) sous la tutelle du Ministère de l'environnement, l'Observatoire a été officiellement lancé en novembre 2009. Alimenté par les données sur les services locaux<sup>7</sup>, associant l'ensemble des parties prenantes de la gestion des services, l'Observatoire est une base de données nationale, accessible sur internet, visant à mieux piloter et à pouvoir comparer entre eux les services, leur prix, leurs performances (taux de fuite, conformité des eaux usées rejetées, etc.), dans un objectif de **redevabilité** (*accountability*) accrue des institutions responsables des services.

## 2.2/ La définition des standards de service

Cette évolution du cadre législatif et réglementaire montre **l'implication de l'Etat dans la définition d'un environnement favorable** pour le bon fonctionnement des services et la protection des usagers. La loi LEMA de 2006, pour répondre aux critiques sur la complexité du dispositif français a également imposé au plan local un autre outil d'encadrement des relations entre la puissance publique locale responsable et l'opérateur, le règlement de service.

Le **règlement de service** (CGCT art. L.2224-12) est un acte réglementaire adopté par l'assemblée délibérante et **applicable quel que soit le mode de gestion retenu**. Il définit les prestations assurées et les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. Ce règlement est obligatoirement communiqué à tout nouvel abonné et mis à la disposition des usagers. Les opérateurs de service en liaison avec les groupements de collectivités travaillent de plus en plus à **harmoniser les droits et obligations respectifs de la collectivité, du fournisseur et de l'usager**, à travers des clauses-types ou des modèles communs de règlements de service.

Le règlement de service stipule un certain nombre de clauses sur le service à fournir par l'exploitant, qui peuvent être lues à la lumière des critères normatifs dans une perspective des droits de l'homme. On peut relever, de façon non exhaustive :

- la **qualité de l'eau** : elle doit respecter les paramètres définis par l'Etat (Ministère de la Santé) ; elle fait l'objet d'un contrôle régulier et les résultats sont affichés en mairie ; l'abonné peut contacter l'exploitant à tout moment pour connaître les caractéristiques de l'eau ; l'exploitant doit informer la collectivité de toute modification susceptible d'avoir des répercussions sur la santé des consommateurs ;
- la **disponibilité du service**, de la mise en service du nouvel abonné aux cas d'interruption du service pour réparation ou autre motif : l'exploitant doit informer les usagers des interruptions quand elles sont prévisibles ; il ne peut être tenu pour responsable si l'abonné ne respecte pas les règles d'usage, mais doit prendre les mesures nécessaires y compris l'interruption du service à cet abonné si ces agissements menacent les intérêts des autres clients, etc. ; dans les cas de force majeure ou de pollution de l'eau, l'exploitant peut imposer, en liaison avec la collectivité et les autorités sanitaires, une restriction de la consommation d'eau ou une limitations des conditions de son utilisation pour l'alimentation humaine ou les besoins sanitaires (**obligation de protection**) ;
- description des différents éléments du branchement depuis la prise d'eau sur la conduite de distribution publique jusqu'au système de comptage inclus, propriété publique, sur lesquels la responsabilité de l'exploitant s'exerce en matière **de maintenance et d'entretien** notamment, par rapport à celle de l'abonné (propriétaire) sur les installations privées qui commencent à la sortie du compteur : en dépend la **durabilité de service** ;
- information sur l'abonnement (souscription/résiliation) et éléments relatifs à **l'accessibilité financière** du service ou son **abordabilité** (*affordability*) : présentation de la facture et modalités d'actualisation des tarifs ; modalités et délais de paiement, information sur les procédures en cas de difficultés de paiement et en situation de précarité et de non paiement.

<sup>7</sup> L'Observatoire devrait être opérationnel d'ici deux ans.

### 2.3/ Non discrimination et services abordables : les aides aux personnes en situation de précarité

En matière de tarification des services, il convient de rappeler trois principes fondamentaux de l'organisation en vigueur en France. D'une part, le prix de l'eau est fixé librement et localement depuis le retour à la **liberté de prix** par ordonnance n°86-1243 du 1er décembre 1986. Il doit être soit modifié ou confirmé tous les ans par la collectivité qui exploite le service en régie, soit approuvé pour 5 ans par la collectivité concédante. La responsabilité locale des services d'eau exclut donc toute péréquation géographique des tarifs<sup>8</sup>. D'autre part, la France applique le principe du **recouvrement des coûts auprès de l'utilisateur** : les revenus générés par le biais du tarif acquitté (montant de la facture) par l'utilisateur doivent permettre au fournisseur d'assurer le bon fonctionnement du service dans la durée. Enfin, elle applique une **tarification volumétrique** pour le paiement du service rendu : l'article 13 de la loi du 3 janvier 1992 pose le principe, pour l'alimentation en eau potable, d'une facturation calculée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et ouvre la faculté d'y adjoindre un montant indépendant de ce volume (« part fixe », liée aux charges fixes, aux caractéristiques du branchement, etc.).

La question de l'**abordabilité du service pour les ménages en difficulté** s'inscrit dans le cadre de ces principes :

- au motif du principe constitutionnel de l'égalité des usagers devant les services publics, le législateur n'a pas mis en place une tarification différenciée suivant les revenus ;
- **le paiement de la facture peut être source de difficulté les ménages modestes ou placés en situation de précarité** : ils peuvent être contraints de limiter leur consommation afin de restreindre la part variable (volume consommé) de leur facture d'eau ; la part fixe de la facture peut représenter une part conséquente du montant total à payer ; au total, le poids de la facture sur le budget peut devenir problématique. S'en suivent des **risques de non paiement des factures, de dettes pour impayés et de suspension du service** ;
- **la solidarité entre les plus modestes s'exprime par d'autres moyens que le tarif.**

Dans le respect de l'**obligation publique d'assistance aux personnes** (*obligation to fulfil*), plusieurs types d'aides aux personnes en difficulté et menacées de privation/exclusion du service ont été élaborées pour répondre à ces situations. La **loi LEMA de 2006 qui a reconnu en droit national le droit à l'eau potable**<sup>9</sup> a également amélioré le dispositif applicable en matière d'aide aux personnes démunies et en situation de précarité. Ce dispositif relève de **mesures sociales complémentaires** qui peuvent être lues, à la lumière des droits de l'homme, comme des mesures **anti-discriminatoires** visant les populations vulnérables et soutenant l'application d'un droit *effectif* à l'eau potable :

\* **accès au service** : LEMA rappelle que le coût de l'**abonnement** ne doit pas être discriminant et entérine la suppression des dépôts de garanties et des cautions ;

\* **encadrement des procédures de restriction/suspension** du service :

- l'article L.115-3 du code de l'action sociale et des familles repris par LEMA organise le **maintien de la fourniture d'eau**<sup>10</sup>, éventuellement réduite et uniquement en cas d'impayés, pour l'année en cours et tant qu'il n'a pas été statué sur la demande d'aide de l'abonné en difficulté ;
- les règlements de service explicitent les obligations des **fournisseurs** publics et privés envers les abonnés en difficulté : procédures (relances courrier, orientation vers les aides existantes, étalement négocié des paiements, réduction ou suspension de la

<sup>8</sup> C'est une raison majeure des efforts pour améliorer la transparence sur les prix et la formation des coûts à travers l'Observatoire des services et les règlements de service (cf. supra)

<sup>9</sup> L'article 1 stipule que « dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».

<sup>10</sup> Cet art. L.115-3 reprend les principes déjà posés dans la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 (art. 136) relative à la lutte contre les exclusions puis dans la loi n°88-1088 du 1er décembre 1998 (art. 43.5) relative au revenu minimum d'insertion qui rappelaient l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans le domaine du logement.

fourniture, provisionnement des factures impayées) et information des consommateurs sur les délais et conditions dans lesquels le service est modifié ou suspendu ;

\* **aides préventives** visant les abonnés en difficulté de paiement avant suspension du service ou **prise en charge des impayés** en vue de la restauration du service : LEMA affirme que toute personne en difficulté a **droit à une aide** de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau ;

- le dispositif principal est le **Fonds de Solidarité Logement**<sup>11</sup> FSL géré au niveau **départemental** et abondé par le département et les fournisseurs privés ; les aides versées par le FSL sont exclusivement liées aux ressources du demandeur et à l'importance et à la nature des difficultés rencontrées (subventions ciblées) ;
- les **communes** (intercommunalités) peuvent mobiliser d'autres aides publiques existantes (via les Centres communaux d'action sociale) ou les aménager dans la limite des compétences communales<sup>12</sup> et afin de s'acquitter de leur responsabilité de la fourniture des services, pour développer des solutions solidaires de partage des coûts des services entre tous.

Certains points continuent **d'entretenir le débat public** : clarification de la notion de service abordable, évolutions des structures tarifaires, renforcement des aides, etc. La mise en œuvre progressive du droit à l'eau nécessite de renforcer les mesures en faveur de l'accès des populations défavorisées au service sans que l'eau ne pèse trop dans le budget des ménages.

### 3./ La participation du secteur privé pour l'amélioration des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

Un point spécifique mérite d'être mentionné au sujet des relations entre fourniture des services d'eau et d'assainissement et participation du secteur privé. Dans les **pays en développement** où les taux d'accès aux services sont relativement faibles, les acteurs du secteur privé local (national, par opposition aux compagnies multinationales étrangères de fait peu présentes dans ces pays) apportent une contribution importante au développement des services. Cette contribution est souvent complémentaire, mais parfois en substitution « par défaut » à celle des acteurs qui en ont la responsabilité, mais manquent des capacités et ressources nécessaires pour en assurer la mise en œuvre, Etat et autorités publiques décentralisées le cas échéant.

Il faut inclure ici dans le « secteur privé », à côté des **opérateurs formels** d'envergure locale ou nationale, les « **petits opérateurs** » souvent informels et de taille très variable qui opèrent principalement dans les villes et bidonvilles et fonctionnent de ce fait dans des conditions très particulières. Ils sont souvent critiqués pour la mauvaise qualité du service fourni, le plus souvent sans aucun contrôle (qualité de l'eau), et pour les tarifs qu'ils pratiquent, souvent enchéris du fait des multiples intermédiaires intervenant avant l'achat par le consommateur final. Les organisations non gouvernementales et les groupements communautaires (groupes de femmes, associations de quartiers, associations d'usagers, etc.) sont également de plus en plus impliqués dans la fourniture des services. Représentants de la société civile, ils souhaitent être associés à la définition des standards de service et aux choix en matière de localisation des équipements et des niveaux de service. Ces opérateurs aux statuts variables peuvent intervenir de façon diverse sur les sous secteurs eau potable et assainissement.

La coopération française dans le secteur de l'eau est tournée vers l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement pour ce qui concerne les pays les moins avancés et en particulier

<sup>11</sup> Le dispositif FSL actuel a été unifié par l'art. 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et fait suite à plusieurs tentatives successives de création de fonds départementaux d'aides aux impayés ouverts à différents financements publics et privés, qui s'étaient avérées peu efficaces. Un règlement intérieur fixe les critères de prise en charge. La procédure de saisie des FSL a été modifiée par décret n°2008-780 du 13 août 2008 en application de la loi DALO du 5 mars 2007 (droit au logement opposable), qui détermine notamment les obligations d'information et de transmission d'information entre les fournisseurs d'eau et les services sociaux.

<sup>12</sup> Par exemple, les communes ne peuvent pas créer de nouvelles taxes qui doivent être décidées par la loi.

l'Afrique sub-saharienne<sup>13</sup>. Dans ce contexte, **la France encourage**, à travers sa coopération au développement et son action bilatérale ou encore la coopération décentralisée<sup>14</sup>, **l'implication du secteur privé** y compris des petits opérateurs informels dans le développement des services d'eau et d'assainissement en partenariat avec les autorités nationales et locales<sup>15</sup>. Elle considère que **l'amélioration de l'accès aux services, sinon l'objectif d'universalisation de l'accès, doit reposer sur un cadre sectoriel clair et efficace**, définissant un environnement législatif et réglementaire opérationnel, y compris en matière de régulation des services, fixant les responsabilités, droits et obligations de chaque organisation du secteur et déterminant des objectifs de développement sectoriels réalistes, en particulier sur le plan de la mobilisation des ressources financières.

C'est pourquoi elle fait de l'appui à la définition et à la mise en œuvre de ces cadres sectoriels une priorité. Il ne revient pas à l'Agence française de développement ou tout autre agence extérieure de définir ce cadre (nécessité ou non d'une autorité de régulation, niveaux adéquats de décentralisation des compétences, aspects tarifaires, etc.) ni préconiser un mode de gestion plutôt qu'un autre. Il importe au contraire de **pouvoir expérimenter avec les partenaires des pays bénéficiaires de l'aide la mise en synergie des atouts des acteurs impliqués, de travailler aux facteurs de blocage et développer les pratiques générant le plus d'impacts positifs sur le terrain**, en veillant à renforcer les capacités des parties prenantes, en particulier celles des autorités publiques compétences à contrôler et à rendre compte aux usagers et celles des opérateurs – publics et privés – à rendre compte de leurs performances techniques et commerciales.

A titre d'exemple<sup>16</sup>, on pourra se référer au **projet en cours au Mozambique autour des POPs** (Petits opérateurs privés) de Maputo<sup>17</sup>. Mis en œuvre par le "Fundo de Investimento e Patrimonio do Abastecimento de Agua" (FIPAG), société publique mozambicaine responsable des infrastructures d'eau en milieu urbain, ce projet vise à étendre l'accès à l'eau potable des populations de Maputo, Matola et de la ville de Boane et en particulier des plus défavorisées (Maputo Water Supply Project). D'un coût total de 95 M€, le projet est financé par le Gouvernement mozambicain (13,8 M€) et quatre bailleurs de fonds: la BEI (prêt de 31 M€), l'Union Européenne, à travers la Facilité Eau (don de 25 M€), et par le Gouvernement hollandais à travers ORET.NL (don de 18,6 M€) et l'Agence française de développement AFD (don de 7 M€).

L'AFD finance plus particulièrement la composante 3 relative à **l'approvisionnement des quartiers péri-urbains desservis par des petits opérateurs indépendants** (POPs). Alors que les POPs ont longtemps été ignorés par les autorités publiques, celles-ci ont fait le choix, il y a quelques années d'intégrer ces acteurs à la politique publique d'accès à l'eau : la « part de marché » croissante des POPs démontrait leur contribution essentielle à l'amélioration de la distribution d'eau urbaine et l'intérêt, pour les autorités, de les associer à la réalisation de leur politique de développement. Cette composante a pour objectif spécifique de développer et de formaliser le service fourni par les POPs

<sup>13</sup> Voir la stratégie française de coopération dans le secteur de l'eau :

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strat\\_sector\\_eau\\_assainissement.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strat_sector_eau_assainissement.pdf)

<sup>14</sup> La loi Oudin-Santini, qui faisait suite à une initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement, a été adoptée le 9 février 2005. Elle donne la possibilité aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement ainsi qu'aux agences de l'eau d'affecter jusqu'à 1% de leur budget, financé par le prix de l'eau, à des actions de solidarité internationale et des actions d'aide d'urgence dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Elle promeut des partenariats entre le Nord et le Sud : l'apport des collectivités françaises aux collectivités étrangères des pays en développement concerne en priorité l'appui à la bonne organisation et à la bonne gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Toutes les formes de cofinancement, y compris privées, sont encouragées de même que la mobilisation de toutes les compétences disponibles, notamment au sein des services d'eau ou d'assainissement.

<sup>15</sup> Voir la stratégie opérationnelle de l'AFD 2007-2009 (en cours de révision) :

<http://www.afd.fr/jahia/webdav/users/administrateur/public/Portail%20Eau%20et%20Assainissement/pdf/CIS-eau-2007-2009.pdf>

<sup>16</sup> Pour plus d'informations et d'autres exemples, voir le site de l'Agence Française de Développement :

[http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Portail-Projets/Eau/Projets\\_Eau](http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Portail-Projets/Eau/Projets_Eau)

<sup>17</sup> Voir Agence Française de Développement, Document de Travail n°85 : Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? Regards croisés, Août 2009

[http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirercherche/public/DT/DT\\_85\\_-](http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirercherche/public/DT/DT_85_-)

[Operateurs privés Maputo A Blanc.pdf](#)