



Michel Nakhla, *La régulation par les instruments. Les services d'eau en Europe*, Paris : Presses des MINES, collection Economie et gestion, 2013.

© Presses des MINES - TRANSVALOR, 2013  
60, boulevard Saint-Michel - 75272 Paris Cedex 06 - France  
email: [presses@mines-paristech.fr](mailto:presses@mines-paristech.fr)  
[www.pressesdesmines.com](http://www.pressesdesmines.com)

© Photo de couverture : M. Nakhla  
ISBN : 978-2-35671-176-2  
Dépôt légal : 2013  
Achévé d'imprimer en 2013 (Paris)

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

# La régulation par les instruments

Collection Économie et Gestion

Dans la même collection :

TECHNOLOGIE ET ORGANISATIONS  
Pierre-Michel Riccio

TIC ET INNOVATION  
ORGANISATIONNELLE  
Pierre-Michel Riccio, Daniel Bonnet

ENTRE COMMUNAUTÉS ET  
MOBILITÉ : UNE APPROCHE  
INTERDISCIPLINAIRE DES MÉDIAS  
Ouvrage coordonné par Serge Agostinelli,  
Dominique Augey, Frédéric Laurie

FRAGILES COMPÉTENCES  
Sophie Brétécher, Cathy Krohmer

CONSTRUIRE LA BIODIVERSITÉ  
Julie Labatut

L'ACTIVITÉ MARCHANDE SANS LE  
MARCHÉ ?  
Armand Hatchuel, Olivier Favereau,  
Franck Aggeri (sous la direction de)

MANAGEMENT DES  
TECHNOLOGIES  
ORGANISATIONNELLES  
Pierre-Michel Riccio, Daniel Bonnet

L'ÉVALUATION DES CHERCHEURS  
Daniel Fixari, Jean-Claude Moisdon,  
Frédérique Pallez

SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET FACTEURS  
HUMAINS  
Grégory Rolina

PROCEEDINGS OF THE THIRD  
RESILIENCE ENGINEERING  
SYMPOSIUM  
Erik Hollnagel, François Pieri,  
Eric Rigaud (editors)

PROCEEDINGS OF THE SECOND  
RESILIENCE ENGINEERING  
SYMPOSIUM  
Erik Hollnagel, Eric Rigaud (editors)

MODEM LE MAUDIT  
Olivier Bomsel, Anne-Gaëlle Geffroy,  
Gilles Le Blanc

ÉVALUATION DES COÛTS  
Claude Riveline

LE LEADERSHIP DANS LES  
ORGANISATIONS  
James G. March, Thierry Weil

DERNIER TANGO ARGENTIQUE  
Olivier Bomsel, Gilles Le Blanc

LES NOUVEAUX CIRCUITS  
DU COMMERCE MONDIAL  
François Huwart, Bertrand Collomb

INVITATION À LA LECTURE  
DE JAMES MARCH  
Thierry Weil

NEW NEIGHBOURS IN EASTERN  
EUROPE  
Economic and Industrial Reform in  
Lithuania, Latvia and Estonia

# La régulation par les instruments

Les services d'eau en Europe

**Michel Nakhla**





# Introduction

Depuis quelques années, la question de la performance des services d'eau est une question d'actualité. Les modalités concrètes de sa mise en place dans les différents pays européens varient : privatisation, autorités organisatrices, contrats à court terme, suivi formalisé des contrats, mise en concurrence à la fin des contrats, comparaison des performances, partenariat public-privé.

Ainsi, l'Angleterre a opté pour une privatisation complète de ses services publics d'eau. Les infrastructures et leur exploitation sont acquises par des entreprises à capitaux privés, dont certaines cotées en bourse. Une régulation forte est instituée, à la fois sur le prix et sur les performances non financières selon une pseudo-concurrence par comparaison. Le modèle anglais opère une séparation entre la propriété et la gestion des services, confiées à des entreprises et, les fonctions régaliennes de contrôle et de police confiées à des autorités indépendantes.

La France, associe une responsabilité communale des services publics d'eau et des opérateurs le plus souvent privés. Comment tenir compte alors d'une concentration des opérateurs intervenant sur le marché de l'eau face à des collectivités extrêmement nombreuses et souvent de petite taille ? Comment évaluer le modèle français basé sur la doctrine de *l'intuitu personae* qui permet à l'autorité publique de choisir souverainement l'opérateur privé ?

Comment l'Allemagne et les Pays-Bas procèdent-ils pour perpétuer l'idée d'un opérateur qui ne peut être soumis à aucune régulation formelle et surtout pas au niveau national ?

Comment le Portugal et l'Italie, et certains pays de l'Europe de l'Est, partis d'une gestion communale exclusive, se rapprochent-ils du modèle anglais, non sans difficultés ?

Et le cas des pays scandinaves ? Comment se situe-t-il par rapport aux autres modèles ?

Un état des lieux a déjà été dressé sur ces questions dans un travail mené avec A. Grand'Esnon et L. Guérin-Schneider lors d'un premier travail<sup>1</sup>. Dans cet ouvrage, nous allons repartir de ces questions en mettant l'accent sur le rôle

---

<sup>1</sup> *Gestion et organisation des services publics d'eau en Europe*, Cahiers du CGS, 2002, préfacé par B. Baudot, Directeur de l'eau au ministère de l'Écologie et du Développement durable.

des instruments dans la gouvernance des services d'eau en Europe afin de comprendre les proximités des modèles nationaux et identifier les points communs et les divergences.

En présence d'une situation de monopole naturel local, comme dans le cas de la distribution d'eau, comment faire cohabiter une logique industrielle d'entreprise de distribution d'eau et une logique de service public? Comment définir des prix acceptables par la population tout en investissant? La nécessité d'une régulation trouve ici sa justification. Différents modes d'organisation économique des services en réseaux en situation de monopole naturel ont été imaginés pour permettre cette régulation. Les cas mobilisés cherchent à couvrir la majorité des situations observée en Europe et sont regroupés par catégories proches. Ce sont aussi des cas sur lesquels nous avons accumulé un certain nombre d'informations et de données<sup>2</sup>.

La première partie est consacrée au rôle déterminant des instruments dans la gestion des services d'eau. Elle présente les caractéristiques de l'eau comme monopole naturel local en mettant en évidence les défaillances et le rôle du marché (chap. 1). Ce chapitre présente également les concepts européens du service d'intérêt général et du service d'intérêt économique général ainsi que la directive-cadre européen de l'eau. On présentera ensuite des éléments pour une théorie des instruments qui servira à aborder la question de l'instrumentation (chap. 2). Ce chapitre présentera la méthode de recherche mise en œuvre sur les instruments. Il est consacré également aux approches du monopole naturel local à travers les instruments tournés vers la régulation ou vers la décision et le contrôle.

À partir de ces éléments théoriques, on présentera les modèles d'organisation des services d'eau dans les différents pays européens à travers le prisme des instruments, économiques et gestionnaires. Ce qui conduira à positionner les différentes expériences les unes par rapport aux autres et en faire un début de typologie (chap. 3). Ensuite, on s'intéressera particulièrement à la succession d'instruments législatifs dans le cas français conçus dans le but d'introduire plus de transparence et de concurrence dans le secteur de l'eau (chap. 4). Ceci, suite aux nombreuses affaires et au climat soupçonneux qui a touché ce secteur en France.

La deuxième partie est consacrée au développement de l'inter-instrumentalité pour la gestion des services d'eau. Cette partie mettra en lumière les tentatives continues de combinaison d'instruments pour atteindre une régulation nationale.

---

<sup>2</sup> À partir de travaux menés sur le terrain, de direction de thèses et de masters (L. Guérin-Schneider, G. Fauqert, L. Breuil, F. Beaugrand, G. Canneva, C. Cogger, A. Janicot, C. Andronikos).

On se focalisera sur l'exemple des instruments de réforme de la délégation des services d'eau en France (chap. 5). Cet exercice d'empilement d'instruments ne va pas de soi, comme on le verra. Un choc en retour sur des logiques locales peut entraîner l'échec d'un instrument comme la haute autorité de l'eau en France (chap. 6). Les questions relatives au contrôle des moyens et au contrôle des résultats seront abordées pour poursuivre cette construction instrumentale dans le cas de la France ainsi que les effets liés à ces deux formes d'instrumentation (chap. 7).

La troisième partie est consacrée à l'enchaînement d'instruments dans une logique prédéfinie pour une régulation incitative. Cette partie expose le passage d'approches théoriques de la régulation des monopoles naturels à la mise en place concrète des instruments correspondants. La structuration des services d'eau en Grande Bretagne est un exemple typique de « chaîne d'instruments » bâtis sur une privatisation large : la mise en place d'une agence indépendante de régulation et un modèle de tarification incitative complétée par une comparaison appelée pseudo concurrence (chap. 8). La régulation économique de l'Ofwat déployée en Angleterre et au pays de Galles sera développée pour montrer les instruments mobilisés et la cohérence interne de l'ensemble (chap. 9). Dans le prolongement du chapitre, d'autres instruments génétiquement proches seront présentés pour explorer de nouvelles régulations. Ce qui sera fait sur le cas du Portugal, de l'Italie, de la Pologne et de la Hongrie. On insistera particulièrement sur les difficultés rencontrées par ces instruments lorsque le terrain est peu préparé (chap. 10).

La quatrième partie est consacrée à la régulation hiérarchique et aux instruments participatifs. On abordera la cas de l'autorégulation et de la gestion participative au Danemark et en Suède en montrant le rôle des municipalités et des coopératives d'usagers, dans un contexte d'interdiction de profits dans le secteur de l'eau (chap. 11). Le dernier chapitre abordera la régulation hiérarchique dans le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas en examinant les instruments mobilisés pour perpétuer l'idée d'un opérateur qui ne peut être soumis à aucune régulation formelle nationale (chap. 12). À l'issue de ces chapitres, la présentation des différentes régulations dans les pays européens amènera des éléments, des suggestions et des points de vue nouveaux qui peuvent favoriser des réflexions et des améliorations dans la manière de gérer les services publics d'eau.

À terme, il est probable que coexisteront en Europe deux modes de régulation. Dans les deux cas la présence d'une autorité centrale indépendante et forte est incontournable.



# **PARTIE I**

## **LE RÔLE DÉTERMINANT DES INSTRUMENTS DANS LA GESTION DES SERVICES D'EAU**

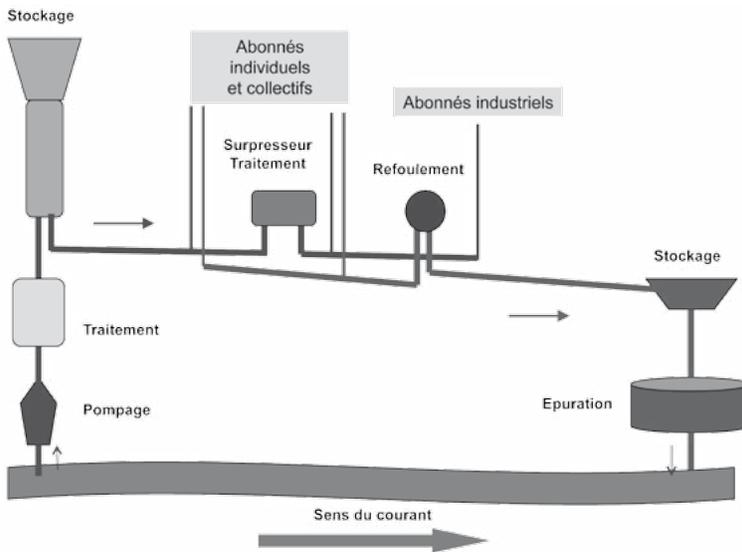


# Chapitre 1

## La vraie nature de l'eau : un monopole naturel local

L'alimentation en eau potable (AEP) et l'assainissement sont des activités en réseau. La performance de ces services dépend étroitement des caractéristiques physiques et du mode d'organisation économique choisi pour les gérer.

Ce sont des services d'intérêt général avec d'importantes responsabilités sociales et politiques d'accès sans exclusion à l'AEP et à l'assainissement. Comme le souligne [Hatchuel, 2000] l'eau «est l'une des formes les plus exigeantes du commerce: l'abonnement, l'acheminement et la mise à disponibilité permanente d'un bien. Une consommation libre donc de tout délai et de tout déplacement»<sup>3</sup>.



**Figure 1:** Cycle urbain de l'eau. Adapté de F. Beaugrand, 2008<sup>4</sup>

3 Hatchuel A., «Les métamorphoses de la confiance dans l'échange marchand. Petite histoire des compteurs d'eau», *La confiance en question*, coordonné par R. Laufer et M. Orillard (Eds), l'Harmattan, Paris 2000.

4 F. Beaugrand, «La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation des services publics: l'exemple de l'eau et de l'assainissement», École des mines, 2008, sous la direction de M. Nakhla.

En France, les services d'eau sont sous la responsabilité des collectivités locales au bénéfice de tous les usagers selon un principe d'égalité devant le service en termes d'accès, de continuité et d'adaptabilité, de transparence et de participation à la gestion. Les services de distribution d'eau potable ont été historiquement gérés par des acteurs publics dans la majorité des pays. La France fait exception puisque les opérateurs privés y ont joué un rôle important dès le XIX<sup>e</sup> siècle [Pezon, 2009]<sup>5</sup>. C'est aussi le cas de la Grande Bretagne suite aux privatisations des années 1980.

Le secteur de l'eau présente les caractéristiques d'un monopole naturel comme de nombreuses industries de réseau (télécommunications, électricité, gaz), et il nécessite la mise en place d'une régulation spécifique dans la mesure où la concurrence pure et parfaite sur le marché est difficile.

Le secteur de l'eau présente une caractéristique particulière: c'est un monopole naturel local.

## SITUATION DE MONOPOLE NATUREL LOCAL ET RÉGULATION<sup>6</sup>

### Le service d'eau : un monopole naturel

Économiquement, une activité est en monopole naturel si les rendements sont strictement croissants, c'est-à-dire que le coût de production de la dernière unité est inférieur à celui de toutes les unités précédentes. Les coûts moyens de production sont alors strictement décroissants: on parle de sous-additivité de la fonction de coût. Les rendements décroissants sont caractéristiques des activités basées sur l'utilisation d'un réseau dont la construction et l'entretien nécessitent des investissements très élevés. Dans une telle situation, il est optimal de confier la production à une entreprise unique.

L'entreprise en situation de monopole va chercher à maximiser son bénéfice en optimisant les quantités produites ainsi que le prix de vente. Dans de telles situations, selon les modèles microéconomiques, le prix fixé par le monopoleur est supérieur au coût marginal de production, alors qu'en situation de concurrence

---

5 C. Pezon, «Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui». *Revue d'économie industrielle*, Numéro 127 (3<sup>e</sup> trimestre 2009).

6 La régulation est un terme anglo-saxon, que l'on pourrait traduire par «réglementation». Dans le contexte de la construction européenne et de la mise en place du «marché unique», il est apparu nécessaire de libéraliser un certain nombre de secteurs d'activité qui étaient jusque-là régis par des monopoles d'État, monopoles administratifs ou monopoles de service public. On peut dire que c'est la libéralisation elle-même qui génère le besoin de régulation.

pure et parfaite, le prix correspond au coût marginal. De plus, les quantités offertes par l'entreprise en monopole sont inférieures à celles correspondant à l'équilibre de concurrence pure et parfaite et permettent donc de servir une clientèle moindre. Sa situation de monopole lui permet donc de produire moins mais à un prix plus élevé: on parle alors de «rente de monopole».

Théoriquement, il serait alors optimal, pour maximiser l'utilité collective, de n'avoir qu'un seul opérateur «généreux», c'est-à-dire satisfaisant la demande au moindre coût et pratiquant des tarifs égaux à ses coûts marginaux. Ainsi, les économies d'échelle sont exploitées au maximum, sans que l'entreprise monopolistique ne prélève une «rente de monopole» que lui permet sa situation. C'est pour cela qu'il est nécessaire de mettre en place une régulation de manière à minimiser la «rente de monopole».

Le secteur de l'eau correspond à une situation caractéristique d'un monopole naturel. La construction et l'entretien du réseau de conduites nécessitent de lourds investissements; le produit transporté par les canalisations a un coût très faible par rapport aux coûts fixes liés aux investissements. L'essentiel du prix payé par le consommateur est constitué des infrastructures. Ce sont des actifs spécifiques (canalisations souterraines ou usine de traitement). Ils ne peuvent être réaffectés à une activité différente de celle pour laquelle ils ont été construits. Ces actifs ne peuvent être récupérés ou redéployés si l'entreprise cesse ses activités de distribution et d'assainissement.

Ainsi, comme l'écrit [Gatty, 1998], «les caractéristiques technico-économiques font des deux métiers de l'eau potable et de l'assainissement des activités où le phénomène de monopole naturel local est presque pur». Les caractéristiques d'économie d'échelle et d'irréversibilité des coûts sont extrêmement marquées.

Le secteur d'alimentation en eau potable bénéficie d'importantes économies d'échelle entraînant une réduction significative des coûts d'exploitation avec le volume ou la taille des installations ou du réseau. C'est un monopole naturel local non contesté, avec des coûts fixes importants et une grande spécificité des actifs.

Il est donc difficile d'introduire un marché compétitif d'infrastructure lié à l'eau.

## **Le secteur de l'eau : un monopole local**

La distribution et l'assainissement des eaux sont organisés au niveau local. L'eau est un produit lourd dont le coût de transport est élevé par rapport à la valeur même du produit. Ce coût comprend les investissements nécessaires à la construction des réseaux de canalisations, ainsi que l'énergie utilisée pour l'acheminement de l'eau et l'entretien du réseau lui-même. En plus du transport,

le stockage de l'eau impose également des contraintes de proximité. La quantité d'eau stockée dans les canalisations et les réservoirs doit être limitée dans le temps, afin de préserver la qualité de l'eau potable.

Il découle de cette caractéristique locale, une dispersion géographique des services particulièrement marquée en France mais présente dans tous les pays.

### **La non-duplication du réseau**

Contrairement aux industries de réseau comme les télécommunications, le gaz ou l'électricité, le contrôle d'une situation de monopole naturel par une séparation verticale entre production et distribution ne semble pas réellement réaliste dans le secteur de l'eau. Cette séparation est délicate.

Il est difficile d'envisager plusieurs entreprises construisant chacune un réseau de distribution d'eau et entre lesquelles le client pourrait choisir. Si une entreprise décide de faire concurrence à l'opérateur en place en construisant un second réseau, elle rencontrerait rapidement d'importantes contraintes techniques et financières. Cette entreprise devrait trouver une seconde ressource à exploiter que celle déjà utilisée. Elle devrait ensuite reconstruire entièrement un réseau, modifiant la voirie sur l'ensemble d'un territoire. L'ensemble de ces investissements et l'obtention des autorisations administratives constituent une barrière à l'entrée.

De plus, le nouveau concurrent n'est pas certain de pouvoir pratiquer des prix plus compétitifs que l'entreprise en place qui a probablement déjà amorti une partie importante de ses investissements.

La présence de plusieurs entreprises utilisant un réseau unique poserait également plusieurs problèmes en ce qui concerne l'hétérogénéité de la qualité de l'eau et la difficulté de mesurer en continu cette qualité.

La production et la distribution ne peuvent alors être fournies efficacement que par une entreprise unique.

### **Le secteur de l'eau : une clientèle captive**

Dans le cas des services d'eau, la clientèle est captive. Le consommateur n'a pas le choix de l'opérateur qui le fournit en eau, il est dans l'obligation de la consommer. Ce caractère vital de la consommation d'eau distingue ces services d'autres industries en situation de monopole naturel local. Même si on peut envisager des substituts à l'eau distribuée, comme l'eau en bouteille, on touche ici à un besoin fondamental qui ne peut être que très faiblement substitué.

En plus d'être captive, la demande en eau potable est inélastique. Du moins à long terme et en-deçà d'un seuil de consommation minimale : dans ce cas, une augmentation du prix affecte peu les quantités consommées.

### **Des externalités positives et négatives**

Des externalités apparaissent lorsque les activités de production ou de consommation d'un agent (individu ou entreprise) influent sur le bien-être d'autres agents (qui ne sont généralement pas explicitement impliquées dans la transaction).

La gestion des services de distribution et d'assainissement joue un rôle important du fait des externalités découlant de ces activités. En effet, la distribution et le traitement des eaux ont un impact sur la santé et l'environnement. La quantité et la qualité de l'eau potable impactent les conditions d'hygiène. Dans ce cas, on parle d'externalité positive. On peut également envisager d'autres externalités positives en termes d'aménagement du territoire.

Mais les activités du secteur de l'eau peuvent aussi avoir des externalités négatives, notamment sur l'environnement. En effet, le rejet d'eaux usées peut créer une pollution environnementale. En contaminant les eaux souterraines et de surface, cette pollution peut avoir des conséquences négatives sur la santé.

### **Le secteur de l'eau : un service public**

Même si la distribution d'eau potable ou la collecte des eaux usées sont facturées aux consommateurs, elles ne sont pas des activités commerciales habituelles. Elles répondent à des besoins vitaux et participent à l'aménagement du territoire et à la cohésion sociale. Dans ce secteur, rappelons-le, les externalités positives sont principalement liées à la santé publique et à la protection de l'environnement. De même, l'évacuation des effluents et leur traitement améliorent les conditions sanitaires des villes et préservent la qualité des eaux superficielles et profondes.

Les externalités positives sont aussi économiques : l'accès au réseau d'eau public est un facteur souvent nécessaire au développement des activités industrielles qui participent à l'aménagement d'un territoire.

Dans ce cadre, il peut par exemple s'avérer nécessaire de raccorder des usagers, même si le coût occasionné par l'extension du réseau n'est pas compensé par la facturation de nouveaux abonnés.

Cette idée justifie l'intervention de la puissance publique. L'obligation de prendre en compte ces externalités dans l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement est ainsi un caractère important.

Le droit a consacré ce caractère particulier des services publics en leur donnant un statut spécial auquel sont associés trois principes fondamentaux :

- **L'égalité.** Tous les usagers sont placés devant des conditions comparables face au service. En revanche, deux ménages du même village, alimentés par deux ressources et deux réseaux distincts peuvent justifier des tarifs différenciés. Ce principe d'égalité suppose également un droit d'accès au service pour tout usager qui en fait la demande. Ce droit au raccordement est, en pratique, limité aux usagers raccordables, c'est-à-dire placés à proximité immédiate du réseau (les extensions périphériques ne sont pas obligatoires).
- **La continuité du service.** Celui-ci doit être assuré de manière permanente. L'eau ne doit jamais manquer au robinet et doit respecter les normes de qualité sans interruption. De même, les effluents doivent pouvoir s'écouler à tout moment dans le réseau et le système de traitement respecter les niveaux de dépollution en vigueur. Le principe de continuité doit faire face à deux difficultés : la coexistence avec le droit de grève et le risque d'incidents d'exploitation. Dans les faits, aucune grève ne doit mettre en danger la continuité du service. Il en va de même pour la gestion des risques techniques (par exemple pollution accidentelle de la ressource, pannes du système de pompage, casse sur le réseau d'eau ou d'assainissement, obstruction du réseau, remontée des eaux d'orage dans les conduites...). Ces risques nécessitent des mesures de sûreté de fonctionnement (doublement de certains équipements en secours, astreinte du personnel, système de téléalarme et de surveillance...).
- **L'adaptation ou mutabilité.** Selon ce principe, le service doit pouvoir évoluer à chaque fois que les besoins collectifs ou les exigences liées à l'intérêt général changent. Comme le note Stéphane Duroy<sup>7</sup> : *« ce principe est à double tranchant. Certes l'adaptation du service peut conduire à une amélioration (renforcement du traitement pour répondre à des normes plus strictes) mais elle signifie également que l'usager ne bénéficie pas d'une situation acquise. Il peut se voir imposer des prestations moins favorables, par exemple en cas de réalisation de travaux d'extension du réseau de distribution venant perturber la qualité de la desserte chez certains usagers. Il doit également se plier aux augmentations de tarif. »*

7 [1996, p 192] cité par L. Guérin-Schneider

Dans le droit, la distribution d'eau et l'assainissement ne sont pas seulement des services publics. Ils ont un caractère industriel et commercial (par opposition aux services publics administratifs, comme la police ou l'armée). Le caractère industriel et commercial des services publics de l'eau impose un principe supplémentaire d'équilibre des comptes. Ce principe a été renforcé en 1992 avec l'instruction comptable M49. Celle-ci oblige les collectivités de plus de 3 000 habitants à mettre en place un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses pour les services d'eau et d'assainissement. Ce principe important signifie que les charges du service ne doivent pas être couvertes par l'impôt, mais par le prix de l'eau, payé par les usagers.

Ce principe d'équilibre budgétaire du service a son corollaire en gestion déléguée : l'exploitant privé a droit à l'équilibre de son contrat.

## **DES MODES D'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA RÉGULATION**

En présence d'une situation de monopole naturel local, comment faire cohabiter une logique industrielle d'entreprise de distribution d'eau et une logique de service public ? Comment définir des prix acceptables par la population tout en investissant ? La nécessité d'une régulation trouve ici sa justification. Différents modes d'organisation économique des services en réseaux en situation de monopole naturel ont été imaginés pour permettre cette régulation.

Face aux besoins de régulation, l'arme favorite est le mode d'organisation économique : s'accrocher à l'idée d'une intégration plus ou moins forte, montrer qu'elle peut être un levier de performance de la gestion d'un service.

### **Opérateur public et coordination administrative**

Le mode classique est la mise en place d'un monopole public. L'idée est d'éviter qu'un monopole privé soit en mesure de profiter d'une rente. Ainsi, le monopole public des grandes entreprises d'industries de réseau était l'organisation économique standard en Europe. Il a été pendant longtemps considéré que le statut public garantissant la proximité de ces entreprises au décideur public permettait de résoudre la majorité des problèmes liés aux caractéristiques de monopole naturel comme les considérations liées à l'intérêt du consommateur, l'efficacité de l'entreprise, l'aménagement du territoire.... L'État supervise le développement des réseaux et leur fonctionnement aussi bien au niveau politique qu'administratif. Ces systèmes furent pilotés par des procédures classiques de coordination administrative, complétées parfois par le fonctionnement actif de commissions anti-concentration d'entreprises.

Une fois de plus, l'eau a un statut particulier. Les services d'alimentation en eau potable et d'assainissement se prêtent difficilement à une gestion par un monopole public national dans la mesure où ce sont des services locaux. Plusieurs pays européens ont choisi une organisation basée sur des opérateurs publics en situation de monopole local. C'était le cas en Angleterre avant les privatisations avec des opérateurs publics en situation de monopoles régionaux, et c'est aussi le mode d'organisation que l'on trouve dans les Pays-Bas, en Allemagne, en Italie et dans une bonne partie de l'Europe du Nord avec des entreprises municipales. L'Écosse reste un cas isolé à travers le monopole national représenté par l'entreprise «Scottish Water».

### **Opérateur privé et autorité organisatrice**

Face à une situation de monopole naturel, une alternative à la mise en place d'un monopole public est le maintien d'une ou de plusieurs entreprises privées mais dont l'activité est encadrée par une autorité de régulation. Historiquement, c'est la solution adoptée dans le secteur électrique aux États-Unis. L'électricité est produite, transportée et distribuée par des entreprises privées, cotées en bourse, bénéficiant d'un monopole territorial s'appliquant à un État, ou à une portion, sous le contrôle d'une commission de régulation. À partir des années 1980, ce mode d'organisation va se développer en Europe en commençant par le Royaume-Uni.

Les applications de ce mode d'organisation sont nombreuses et variées : le champ d'application, l'organe régulateur, son indépendance, l'étendue de ses missions sont autant d'éléments permettant d'adapter ce mode d'organisation aux contextes nationaux et aux secteurs considérés.

Dans le secteur d'alimentation d'eau potable et d'assainissement, ce mode d'organisation avec des entreprises encadrées par une autorité de régulation est présent en Angleterre et dans le pays de Galles depuis les années 1980.

### **Opérateurs privés et équilibre des pouvoirs**

Les services urbains français offrent une troisième solution au problème posé par la régulation des monopoles naturels : une participation importante d'entreprises privées avec une régulation locale et non nationale. En effet, en France, l'organisation des services d'eau est une prérogative des collectivités locales avec un principe de «libre administration». Notons que la caractéristique principale du système français réside dans la délégation des services publics. L'autorité locale confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une entreprise privée : entreprise délégataire. Ainsi, la fourniture du service est exercée en grande majorité par des opérateurs privés encadrés par des mécanismes contractuels au niveau local.