



# Institutions, comptabilité et financement des services d'eau et d'assainissement en Italie et en France

Olivier Crespi Reghizzi

► **To cite this version:**

Olivier Crespi Reghizzi. Institutions, comptabilité et financement des services d'eau et d'assainissement en Italie et en France. Congrès de l'ASTEE, ASTEE, Jun 2013, Nantes, France. hal-01074913

**HAL Id: hal-01074913**

**<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01074913>**

Submitted on 15 Oct 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Institutions, comptabilité et financement des services d'eau et d'assainissement en Italie et en France<sup>1,2</sup>

O.CRESPI REGHIZZI<sup>3</sup>,

**MOTS-CLES** : eau, assainissement, emprunt, investissement, financement, Italie, France

## Introduction

La disponibilité de financements suffisants et soutenables pour les infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) est une question clé non seulement dans les pays du Sud où dans de nombreux cas les services d'eau sont encore dans une phase d'expansion mais aussi en Europe où ils ont atteint « un âge mur avec un besoin croissant de remettre à niveau le capital infrastructurel conséquent qui a été constitué dans les décennies passées » (Barraqué 2009). Actuellement en France cet enjeu fait tout particulièrement l'objet d'études et de débats tels ceux qui sont contenus au sein de l'ouvrage collectif qui vient d'être publié dans le cadre des travaux du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement du Comité National de l'Eau (CNE 2013).

De plus la question du financement des investissements publics est encore plus critique dans le contexte économique actuel. En effet l'accès à des financements de long terme est particulièrement difficile pour les collectivités locales du fait de la crise économique que traverse l'Europe et de la mise en œuvre progressive des règles prudentielles de Bâle 3 en matière de réglementation bancaire. Par ailleurs il apparaît que les ratios d'endettement public par rapport au PIB, tels qu'ils sont fixés par le pacte européen de stabilité et de croissance (PESC), déclinés en Italie en un pacte interne de stabilité (PIS) avec les administrations locales, pourraient contraindre la capacité d'emprunt des SPEA italiens (cf. §3.4).

Quel est le régime juridique, institutionnel et réglementaire des SPEA ? Comment celui-ci conditionne-t-il le financement des investissements ? Dans notre travail une classification des statuts des SPEA dans quelques pays européens est dressée (paragraphe 1). Une analyse comparative plus poussée est faite pour la France (paragraphe2) et l'Italie (paragraphe3) en s'intéressant en particulier à la régulation et aux contraintes en matière d'emprunt et de placement des fonds. Un aperçu historique sur la trajectoire institutionnelle qui a été empruntée pour arriver à la situation actuelle est fourni pour la France (§2.5) et l'Italie (§3.5). La comparaison des deux cas d'étude questionne certains choix de politiques publiques.

## 1. Une classification des services d'eau en Europe

Les services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) sont gérés en Europe selon une grande variété de modèles institutionnels (Barraqué 1995), néanmoins les investissements restent essentiellement une prérogative municipale (ou supra-municipale éventuellement) en terme de maîtrise d'ouvrage et de financement, en gestion directe comme en gérance et dans la plupart des contrats d'affermage. Les seules exceptions sont représentées par les schémas de concession où d'affermage « concessif » (de moins en moins courants), que nous n'allons pas prendre en compte à ce stade dans notre analyse. Nous avons en effet choisi de nous focaliser sur la caractérisation

---

<sup>1</sup>La recherche a été menée dans le cadre de ma convention CIFRE à Eau de Paris qui s'inscrit dans le projet de recherche « EAU & 3E » sur la durabilité des services d'eau dans les grandes villes. Le projet EAU & 3E est financé par l'Agence Nationale de la Recherche.

<sup>2</sup> L'auteur remercie tous les participants au groupe de réflexion IMMO au sein du groupe de travail ASTEE - AITF sur la gestion patrimoniale pour la richesse des échanges.

<sup>3</sup> Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED) - AgroParisTech – Paris ; [crespireghizzi@agroparistech.fr](mailto:crespireghizzi@agroparistech.fr)  
Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo (CERTET) – Università Bocconi – Milano

institutionnelle de la maîtrise d'ouvrage publique en classifiant les SPEA en trois grandes catégories (Tableau 1) :

**Gestion municipale directe** : les SPEA sont des directions municipales sans autonomie légale, ils sont régis par le droit administratif et la comptabilité publique

**Gestion autonome** : les SPEA sont des entités légales autonomes. Elles restent rattachées à la municipalité (où à un autre échelon de l'administration d'état) et sont régies par la comptabilité publique

**Gestion corporatisée**<sup>4</sup>: les SPEA prennent la forme d'une entreprise de droit privé. Ils sont régis par le droit et la comptabilité privés

**Tableau 1 : Une classification des régimes institutionnels des SPEA en Europe**

	<b>Gestion municipale directe</b>	<b>Gestion autonome</b>	<b>Gestion corporatisée</b>
Allemagne	<i>Regiebetriebe</i>	<i>Eigenbetriebe</i>	<i>Eigengesellschaften</i>
Espagne	Régie municipale directe	Des formes de syndicats et régies autonomes	Société anonyme
France	régie simple ou régie à autonomie financière	Régie à personnalité morale et autonomie financière, EPIC, EPCI	Société d'Economie Mixte SEM ou Société Publique Locale SPL
Italie	Anciennement <i>servizi in economia</i>	Anciennement <i>azienda municipalizzata</i>	Société Anonymes ( <i>Società per Azioni</i> )
Portugal	Régie municipale directe	Des formes de syndicats et régies autonomes	Holding et filiales <i>Aguas de Portugal</i>
Suisse	Services municipaux	Quelques <i>stadtwerkepflege</i>	
Wallonie	régie directe	Interco	

Source : élaboration de l'auteur, Pezon(2000) pour l'Allemagne, entretien avec AquaWal pour la Wallonie

## 2. Le cas français

### 2.1. Régimes institutionnels

En France les SPEA peuvent prendre la forme de l'une des trois catégories mentionnées au paragraphe précédent: au sein même de la gestion publique, on trouve les régies simples, les régies à autonomie financière (A - Gestion municipale directe), les régies à autonomie financière et personnalité morale (B - Gestion municipale autonome) où enfin les Société d'Economie Mixte (SEM) ou Sociétés Publiques Locales (SPL), récemment créées (C- Gestion Corporatisée).

Au delà de la classification indiquée ci-dessus, le cadre institutionnel des SPEA en France est complexifié par l'échelle territoriale de gestion des services. Ainsi dans de nombreux territoires les SPEA ont été mutualisés à l'échelle supra municipale. Nous distinguerons ainsi par la suite le cas des syndicats à vocation unique (eau ou assainissement) du cas des regroupements inter communaux multi compétences (du SIVOM ayant la compétence eau et/ou assainissement à la communauté urbaine). Du point de vue de notre analyse le premier cas rentre dans la deuxième catégorie « Gestion autonome » tandis que le deuxième cas peut être une variante de la première catégorie que l'on pourra nommer « Gestion inter-municipale directe ».

Nous ne distinguons pas le mode de gestion du service (au sens de la gestion directe / gestion déléguée). En effet, du point de vue des modalités et des contraintes de financement des

<sup>4</sup> Nous parlons de « gestion corporatisée » en faisant référence au terme anglais « corporatization ».

investissements, les autorités organisatrices ayant délégué le service (à l'exception des schémas d'affermage « concessif » ou de BOT) répondent aux mêmes contraintes que celle qui gèrent elles-mêmes en régie le service.

Les deux premières catégories (gestion directe et gestion autonome) ont en commun les éléments suivants :

-Obligation de tenir un budget annexe pour l'eau et l'assainissement avec interdiction de transferts entre le budget général et le budget annexe<sup>5</sup>,

-Obligation d'équilibre budgétaire, interdiction de dégager des bénéfices, non imposition à l'impôt sur les sociétés,

-Normes de la comptabilité publique (norme comptable M49) qui prévoient une architecture comptable en section d'exploitation et section d'investissement.

Les investissements peuvent être financés sur la base de l'autofinancement ou de l'emprunt. L'autofinancement annuel est constitué de deux éléments :i) la dotation annuelle aux amortissements qui est obligatoire et ii) l'autofinancement complémentaire qui est facultatif et autorisé en face d'un plan pluriannuel d'investissement.

Les « gestions corporatisées » répondent en revanche à la comptabilité privée ordinaire où l'amortissement est une notion comptable, ayant avant tout une implication fiscale. L'autofinancement n'y est pas normé comptablement de manière aussi contraignante qu'en M49. Elles sont soumises à l'impôt sur les sociétés. Des provisions pour renouvellement sont autorisées.

## **2.2. L'accès à l'emprunt pour les services d'eau en France**

Que la norme comptable soit forte ou pas, dans la plupart des cas, l'autofinancement n'est pas suffisant et les SPEA ont alors recours à l'emprunt pour financer leurs investissements. Nous distinguerons alors deux cas : la gestion municipale directe (cat. A) et la gestion autonome qu'elle soit corporatisée (cat. C) ou pas (cat. B).

### **2.2.1. Gestion municipale directe - cas d'une régie directe ou d'une régie à simple autonomie financière (également cas d'une regroupement intercommunal multi-compétence)**

Dans le cas d'une régie directe ou d'une régie à simple autonomie financière le recours à l'emprunt passe par la collectivité dont elle fait partie. Le cas d'un regroupement intercommunal multi-compétence gérant l'eau en régie ou en affermage répond également à la même description de cas. C'est la collectivité locale qui souscrit l'emprunt et en affecte tout ou partie à la régie du service de l'eau et de l'assainissement. Dans la pratique, le plus souvent la collectivité a une « gestion globale » de l'emprunt, ce qui signifie qu'un même emprunt finance des investissements du budget général et d'un ou de plusieurs budgets annexes. L'amortissement financier de l'emprunt est alors réparti sur les sections d'investissements des différents budgets qui bénéficient des fonds d'emprunt.

Plus rarement la collectivité a recours à des emprunts spécifiques pour la régie de l'eau ou de l'assainissement. Cela est pertinent lorsqu'il s'agit de financer un investissement ponctuel de taille importante telle qu'une station de traitement ou une station d'épuration.

Si la pratique d'une gestion globale de l'emprunt peut permettre d'optimiser les coûts financiers par la taille plus importante des emprunts, d'un autre côté elle peut avoir l'inconvénient d'obtenir des maturités d'emprunt à taille unique qui sont très souvent peu adaptées aux longues durées de vie des

---

<sup>5</sup> Des dérogations au principe sont possibles pour les communes de moins de 3000 habitants lorsque l'on a de gros investissements impactant trop le prix de l'eau

infrastructures eau et assainissement. De plus lorsque le volume d'emprunt est contraint il peut arriver que les investissements requis par les SPEA soient annulés ou différés au profit d'infrastructures plus visibles politiquement.

### **2.2.2. Gestion municipale autonome & Gestion corporatisée - Cas d'une entité à autonomie morale (EPIC<sup>6</sup>, syndicat intercommunal à vocation unique où syndicat mixte, SPL ou SEM)**

Dès lors qu'elle est dotée de la personnalité morale, la régie (où le syndicat à vocation unique) souscrit elle-même les emprunts. Il est théoriquement possible que l'EPIC où le syndicat ait recours à la garantie d'emprunt de/des collectivité(s) à laquelle elle fait référence mais ce ne sont pas des pratiques très courantes. Le cas d'une SPL où d'une SEM est semblable sur cet aspect au cas d'un EPIC.

Le niveau d'endettement d'une régie à autonomie morale, d'une SEM où d'une SPL ne modifie pas les ratios d'endettement de la collectivité, néanmoins l'endettement des entités « satellites » doit figurer dans le hors bilan de la collectivité.

### **2.3. Mutualisation et péréquation**

On ne pourrait pas analyser le financement des investissements dans les SPEA français sans évoquer le dispositif des Agences de l'eau. Si celles-ci sont fréquemment citées pour le rôle d'internalisation des externalités négatives pour lesquelles elles ont été conçues (CG Plan 1997, 28), la mission qu'elles ont en termes de mutualisation et de péréquation financière, parfois critiquée injustement comme une 'dérive', est tout aussi importante<sup>7</sup> (Barraqué 2009, 13).

En effet le circuit financier des agences (redevances – avances à taux zéro et subventions) peut être assimilé à une mutuelle alimentée par ses membres (à travers les redevances payées) et ayant une action de redistribution des ressources financières avec une modulation dans l'espace et dans le temps (aides et avances remboursables). C'est ce mécanisme de solidarité qui permet de lisser dans le temps et de répartir dans l'espace le poids financier d'un investissement en évitant qu'il pèse entièrement sur une seule génération d'usagers d'un territoire limité.

Si le circuit financier des agences de l'eau constitue le dispositif principal de mutualisation / péréquation, d'autres dispositifs existent à l'échelle départementale<sup>8</sup>. Il s'agit des syndicats départementaux (avec ou sans mutualisation des travaux), du fonds départemental pour le renouvellement des réseaux ou encore du mécanisme de péréquation de l'épargne (Syndicat mixte de Gestion Départementale de Haute-Savoie).

### **2.4. La trésorerie et les placements pour les services d'eau en France**

Les collectivités locales françaises ont obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor Public. Ces fonds ne sont pas rémunérés. Les services publics d'eau et d'assainissement en tant que services industriels et commerciaux (SPIC) peuvent déroger en théorie à cette règle.

En effet sur la base de la loi de finances de 2004 les SPIC (dont les régies d'eau et d'assainissement qu'elles soient en régie simple, en régie à autonomie financière ou à personnalité morale) sont autorisées à placer leur excédent de trésorerie sur trois types de produits : i) Compte à terme auprès

---

<sup>6</sup> Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC)

<sup>7</sup> Leur principe mutualiste s'est inspiré des agences de l'eau de la Ruhr, qui, elles ont obtenu en plus la maîtrise d'ouvrage.

<sup>8</sup> Ils ont fait l'objet de plusieurs recherches au sein du projet AquaDep <http://aquadep.irstea.fr/> (Barbier 2012). Une étude commanditée par le MEDAD a également analysé plusieurs dispositifs de péréquation et mutualisation à l'échelle départementale (Bougelot et Loury 2003)

de l'Etat Français<sup>9</sup>, ii) Titres émis par les états membres de l'Union Européenne libellés en euros ou iii) Placements en parts ou en actions d'organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM) gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les Etats membres de la Communauté européenne libellés en euros. En réalité seule la première catégorie de placements est pratiquée et encore, de manière assez limitée. Par ailleurs en 2012, du fait de la baisse des taux de marché des bons du trésor, les rendements à un an proposés<sup>10</sup> pour les comptes à termes étaient de l'ordre de 0,67 %, ne permettant même pas de compenser l'inflation. Enfin, toutes ces solutions de placement ne sont pas pratiques à manipuler au quotidien par les services pour lesquels une solution simple de placement de la trésorerie, faiblement rémunérée, tel que le Livret A<sup>11</sup> serait la bonne solution.

De plus, les régies des services industriels et commerciaux ayant la personnalité morale (EPIC) peuvent également ouvrir un compte de dépôt auprès d'un établissement bancaire ou de La Poste après autorisation de la part du trésorier-payeur général (TPG). Il apparaît que cette possibilité ouverte par la loi reste très peu pratiquée, en raison d'une certaine pression morale dans le sens contraire de la part du *Ministère du Trésor* à travers les TPG.

Un cas à part est celui des services en gestion corporatisée (SPL) qui ont toute liberté en matière de dépôt et de placement des fonds.

Par ailleurs il est intéressant de noter que la question du non placement des fonds des régies date des années 1960 : alors même qu'il encourageait une gestion budgétaire de plus en plus « autonome » des SPIC en régie (1959, 1962, 1967) le législateur levait également<sup>12</sup> l'interdiction stricte de placement des fonds publics, pour les régies dont « le solde peut être porté dans un compte courant ouvert dans n'importe quel établissement de crédit » avec l'autorisation du préfet et du Trésorier-Payeur-Général (Pezon 2000, 130). Cinquante ans plus tard, force est de constater que cette porte ouverte à une gestion plus libre des fonds des régies est resté en pratique lettre morte.

## **2.5. Un aperçu historique**

### **2.5.1. De la régie simple aux SPL**

Par quelle trajectoire historique est-on arrivé en France à cette multitude de régimes institutionnels pour les SPEA ? Nous allons essayer d'y répondre en donnant quelques éléments synthétiques tirés de la fresque historique très complète réalisée par Christelle Pezon (2000). La ligne du haut de la frise historique en Figure 1 résume les principales évolutions en termes de régimes institutionnels.

La première réglementation sur les activités commerciales des communes (incluant le service d'eau potable) voit le jour en 1926<sup>13</sup>. Avec ces décrets la « régie autonome » est créée comme entité municipale nouvelle par rapport aux régies existantes qui sont rétrospectivement labellisées comme « simples » ou « directes ». C'est ainsi un basculement qui est visé : de l'organisation en Service Public Administratif (SPA) vers un nouveau mode de gestion de ces mêmes services en Service Public Industriel et Commercial (SPIC). En effet les régies directes de l'époque puisaient dans le budget municipal et étaient financées par la fiscalité générale (SPA) alors que les régies autonomes auraient dû dans l'esprit du législateur être financées par le tarif (SPIC).

Néanmoins la régie simple (SPA) reste toujours autorisée pour un certain nombre de services dont les services « d'hygiène ». Cette porte ouverte au maintien des SPA est confirmée par la loi de finances de 1930<sup>14</sup> qui autorise les régies créées avant 1926 à conserver la forme de la régie simple (Pezon

---

<sup>9</sup> Le taux des comptes à terme auprès de l'état français est descendu à 0% en septembre 2012 : [http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo\\_otherfiles\\_fina\\_loca/docs\\_divers/taux\\_cat\\_coll\\_septembre\\_2012.pdf](http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_divers/taux_cat_coll_septembre_2012.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/tauxcat.pdf>

<sup>11</sup> Tel que pratiqué pour les offices HLM qui ont la possibilité de placer leur fonds sur livret A.

<sup>12</sup> Article 43 du Décret 62-1587 du 29 décembre 1962

<sup>13</sup> Décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926

<sup>14</sup> Loi 30 décembre 1930 – article 23

2000, 105-107). Il apparaît que les élus locaux préfèrent maintenir intactes leur prérogatives en restant en régie simple plutôt que d'aller vers une régie autonome qui étend le droit de regard de l'administration centrale<sup>15</sup>(Pezon 2000, 120). N'étant pas considérées comme SPIC mais comme SPA les régies simples échappent ainsi aux règles introduites par le décret-loi de 1937<sup>16</sup> qui a introduit la règle d'équilibre budgétaire en les obligeant à « assurer le recouvrement de leur coûts grâce aux seules ressources procurées par la vente d'eau à domicile »(Pezon 2000, 118).

**Figure 1 : Evolution historique en France**

1926 – régie autonome (SPIC)	1952 – politique limitation prix de l'eau	1954 – création du FNDAE	1962 – comptes des SPIC d'eau doivent permettre calcul du cout intégral	1982 – marché du crédit au collectivités libéralisé	1987 – déréglementation prix de l'eau	Echelle de gestion très variées	Multiplicité des régimes institutionnels (gestion municipale, directe, gestion autonome, gestion corporatisée)
1902 – premier dispositif national de subventionnements des adductions d'eau	1937 – règle d'équilibre budgétaire pour les régies simples	1959 – régie à personnalité morale et autonomie financière	1962 – création agences de l'eau		2005 – suppression du FNDAE		

Source : élaboration de l'auteur, régimes institutionnels, régulation et financement

C'est en 1959<sup>17</sup> que la régie personnalisée est créée. Il s'agit de la régie à personnalité morale et autonomie financière qui constitue la deuxième catégorie (cat. B) de notre classement (§1). Néanmoins cette nouvelle forme de régie ne rencontre « pas plus de succès que la régie autonome n'en avait rencontré auparavant »(Pezon 2000, 155).

En 1962<sup>18</sup> il est établi que les comptes des SPIC d'eau doivent permettre de calculer le coût intégral (incluant les investissements et le service de la dette) et la comptabilité en partie double est introduite. En 1967 et 1969<sup>19</sup> des normes comptables établissent l'obligation (sauf pour les petites communes de moins de 3000 habitants) d'un budget propre pour les services d'eau, « c'est à dire *a minima* adopter l'organisation de la régie autonome » (Pezon 2000, 129). C'est également à partir de 1967<sup>20</sup> que le service public d'assainissement est obligatoirement considéré comme un SPIC sont les coûts seraient couverts par la facture d'eau (Pezon 2000, 154).

Graduellement le principe de l'équilibre budgétaire des SPEA (« l'eau paie l'eau ») s'instaure à travers la mise en place de budgets annexes eau et assainissement que l'on connaît bien aujourd'hui. Néanmoins malgré toutes les tentatives du législateur de décourager voire d'interdire une gestion en régie simple et d'encourager les régies autonomes ou personnalisées, force est de constater que la régie simple (renouvelée par l'adoption d'un budget annexe) continue à avoir le vent en poupe et n'a pas disparu du paysage des SPEA français. C'est ainsi qu'en 2013 les SPEA français continuent à assumer une grande variété de formes institutionnelles qui vont de la régie simple à la SPL.

### 2.5.2. Financement des investissements

C'est en 1902<sup>21</sup> qu'un objectif de généralisation de la desserte en eau à domicile est fixé (cf ligne du bas de la frise historique en Figure 1). Afin d'encourager le développement des services d'eau

<sup>15</sup>Un tiers des membres du conseil d'exploitation nommé par le préfet qui approuve également le tarif. Le droit d'ingérence du préfet dans la gestion des régies autonomes (et plus tard des régies personnalisées) ne disparaîtra qu'en 1988 (Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation)(Pezon 2000, 165).

<sup>16</sup>Décret-loi 30 juillet 1937

<sup>17</sup>Décret n°59-1225 du 19 octobre 1959

<sup>18</sup>Décret du 29 décembre 1962

<sup>19</sup>Instructions comptables n°67-113 du 12/12/1967 et n°69/69 du 12 juin 1969

<sup>20</sup>Décret n°67-945 du 24 octobre 1967

<sup>21</sup>Loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902

potable, à l'époque quasiment inexistantes dans les zones rurales, des subventions pouvant couvrir jusqu'à 50 ou parfois 80% des frais d'investissements sont prévues par la loi pour encourager la distribution collective. La part restante doit être couverte par les communes qui le plus souvent recourent à l'emprunt amorti grâce à des impositions extraordinaires (centimes additionnels). Une petite partie de ces demandes de subventions est satisfaite jusqu'en 1930. En 1934<sup>22</sup> le dispositif de subventions<sup>23</sup> est réformé et renforcé (Pezon 2000, 112-113). Ce mécanisme se poursuivra avec des interruptions au cours des années de guerre et avec des variantes (subventions en capital, en annuité) jusqu'en 1953 (Canneva à paraître).

A partir de 1954 (et jusqu'en 2005) le Fonds National de Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), financé par une surtaxe sur les volumes d'eau vendus sur l'ensemble du territoire a remplacé les dispositifs de subventions précédents et a financé les investissements des services d'eau ruraux à travers des prêts concessionnels et, à partir de 1960<sup>24</sup>, des subventions en capital. Les subventions des conseils généraux ont également joué un rôle important en complément des aides du FNDAE (Canneva à paraître).

Du point de vue de l'accès à l'emprunt, les communes, ne pouvaient s'adresser qu'aux caisses publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Agricole, Crédit Immobilier en premier lieu ainsi que la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales à partir de 1966). « Les caisses publiques consentent aux communes des emprunts à taux bonifiés à condition que l'État ait accepté de doter les équipements d'une subvention spécifique »(Pezon 2000, 148).

A partir de 1982<sup>25</sup> les communes ne sont plus tenues de s'adresser uniquement aux caisses publiques et peuvent emprunter librement. Elles ne bénéficient plus en revanche de conditions préférentielles.

### 2.5.3. Tarif

De 1952<sup>26</sup> à 1970<sup>27</sup> une politique de limitation des prix de l'eau est mise en œuvre dans le cadre de la politique nationale de lutte contre l'inflation<sup>28</sup> via le contrôle annuel, exercé par les préfets depuis 1926, lors de la soumission des tarifs de l'eau pour approbation (Pezon 2000, 145).

La politique de contrôle des tarifs de l'eau qui avait été interrompue en 1970 est rétablie en 1978 pour les services d'eau en affermage et en 1981 pour les régies (cf ligne du bas de la frise historique en Figure 1). Au cours de cette deuxième phase de réglementation des prix, l'eau potable est incluse dans un panier de biens réglementés et « un bon nombre de services ont été dissuadés de pratiquer une politique de vérité de prix » (Min. Agriculture, cité par Pezon 2000, 171). A partir de 1987 le prix de l'eau est déréglementé à nouveau (Pezon 2000, 161, 162, 173), ce qui explique la forte augmentation du prix de l'eau en France dans les années 1990 ;

Si d'un côté avec la création des régies autonomes, puis des régies personnalisées (cf. §2.5.1), l'État cherchait à encourager un équilibre budgétaire des services basé sur le tarif (SPIC), d'un autre côté les politiques macroéconomiques de contrôle de l'inflation allaient dans le sens inverse. C'est au cours des années 1980 que l'effet combiné de l'adoption de normes comptables se rapprochant de plus en plus du plan comptable général (cf §2.5.1), de la libéralisation des conditions d'emprunts pour les communes (§2.5.2) et enfin de l'interruption des politiques de contrôle sur les prix de l'eau a créé les

---

<sup>22</sup> Circulaire 29 octobre 1934

<sup>23</sup> Les subventions ont comme origine les fonds du Pari Mutuel, mais également les Plans d'Outillage National et les Plans de Grand Travaux (ces deux derniers fonds étant alimentés par le budget général de l'État).

<sup>24</sup> Loi de finance pour 1960, art. 75, (Canneva à paraître)

<sup>25</sup> Loi 2 mars 1982(Bourdin 2001, 257)

<sup>26</sup> L'Arrêté ministériel du 15 avril 1952 confie aux préfets la mission de limiter l'évolution des prix de l'eau à l'occasion de leur contrôle annuel (Pezon 2000, 145).

<sup>27</sup> Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 relatives aux libertés communales (Pezon 2000, 145)

<sup>28</sup> Ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix (Pezon 2000, 145)



conditions pour un recouvrement intégral des coûts du service par le tarif (*full cost recovery*). L'effet s'est fait sentir dans les années 1990 lorsqu'il a fallu investir dans la modernisation et l'achèvement de l'assainissement et de l'épuration (Directive 91/271 CE).

### 3. Le cas italien

#### 3.1. Les services d'eau en Italie après 1994

Comme la France, l'Italie comptait un grand nombre de petits services en régie municipale, mais quasiment sans participation du secteur privé ni regroupements intercommunaux importants. Une loi de 1903<sup>29</sup> avait institutionnalisé la gestion municipale de ces services en créant des établissements publics industriels et commerciaux appelés *Aziende Muncipalizzata* (cf. §3.5). Avec la réforme du secteur initiée avec la Loi *Galli* de 1994, les services d'eau en Italie ont progressivement pris la forme de sociétés anonymes de droit privé<sup>30</sup> (*Società per azioni*). Celles-ci peuvent être à capital entièrement public<sup>31</sup> (sorte de SPL), à capital privé où à capital mixte (sorte de SEM).

La plupart des SPEA italiens répondent donc aux normes de la comptabilité privée et ont toute liberté en matière de dépôt et de placement de leur fonds. Ils sont assujettis à l'impôt sur le revenu dès qu'ils ont un résultat positif, ce qui les conduit à limiter autant que possible d'un point de vue comptable le résultat affiché quitte à privilégier d'autres types de transferts en faveur des actionnaires quels qu'ils soient. D'un autre côté le prix de l'eau est encore à des niveaux très bas en Italie<sup>32</sup>, ainsi pour équilibrer le service, les investissements constituent souvent la variable d'ajustement, et les retards se sont accumulés.

#### 3.2. La Loi Galli

La loi Galli a introduit le concept d'échelle territoriale optimale de gestion (*Ambito Territoriale Ottimale* – ATO) dont l'extension coïncide souvent avec l'échelle de la *Provincia* (les départements italiens) bien que de notables exceptions existent (ATO à l'échelle d'une seule municipalité comme à Milan – ATO à l'échelle d'une région entière comme dans les Pouilles). Au sein de chaque ATO le service intégré d'eau et d'assainissement est fourni en principe par un seul et même opérateur sur la base d'un contrat de concession (*Convenzione*). Chaque ATO a une autorité de régulation (A-ATO) qui supervise les relations contractuelles avec la société concessionnaire qu'elle soit privée, publique ou mixte. Les investissements sont à la charge et sous la maîtrise d'ouvrage du concessionnaire qui doit mettre en œuvre un schéma directeur d'investissement (le *Piano d'Ambito*). Jusqu'en 2011 les tarifs étaient établis par chaque A-ATO sur la base d'une méthodologie nationale (*Metodo Tariffario Normalizzato- MTN*) qui visait à encourager les gains de productivité en utilisant une méthodologie de type price-cap tout en prenant en compte les investissements à accomplir (*Piano d'Ambito*).

Historiquement, jusqu'aux années 1990, le prix de l'eau en Italie ne permettait pas de couvrir l'ensemble des coûts du service, avec pour conséquence des investissements insuffisants et subventionnés par des fonds publics venant du budget général (§3.5.2). Force est de constater que presque 20 ans plus tard, la réforme de 1994 n'a pas réussi à combler le retard d'investissement dans le secteur (Massarutto et al. 2012). En effet le principe du recouvrement des coûts a été adopté beaucoup plus tardivement en Italie qu'en France. Ainsi l'opinion publique et les décideurs politiques se sont montrés très peu favorables à une augmentation du prix de l'eau. De ce fait, de l'avis de nombreux experts les *business plans* associés au *Piano d'Ambito* étaient « non bancables » et les investissements sont restés à la traîne (Anwandter et Rubino 2006)

---

<sup>29</sup> Voir aussi Calabi (1980)

<sup>30</sup> Ainsi que le prévoyait le décret n. 448/2001 (art. 35) qui a interdit les autres formes de gestion directe.

<sup>31</sup> C'est-à-dire de propriété d'une ou de plusieurs municipalités

<sup>32</sup> Généralement le tarif oscillait en 2010 entre 0.99 et 1.92 euros/m<sup>3</sup> pour l'ensemble du service de l'eau et de l'assainissement (Massarutto 2011, 68). En 2012 Milan avait un tarif encore plus bas qui tournait autour de 0,60 euros/m<sup>3</sup>, [http://www.metropolitanamilanese.it/pub/page/it/MM/bolletta\\_tariffe](http://www.metropolitanamilanese.it/pub/page/it/MM/bolletta_tariffe)

Entre 1994 et 2011 la loi Galli a été mise en œuvre avec une grande inertie et avec de fréquentes modifications législatives<sup>33</sup> en particulier concernant le degré souhaité de participation du secteur privé dans le secteur. Et finalement, en opposition au décret Ronchi de 2009<sup>34</sup>, un mouvement<sup>35</sup> de la société civile s'est organisé contre la « privatisation de l'eau » et un referendum a eu lieu en Juin 2011 sur deux questions : i) voulez-vous abolir les parties du décret Ronchi qui rendent obligatoire la tenue d'un appel d'offre pour choisir l'opérateur du SPEA ? et ii) voulez-vous abolir la composante tarifaire de « rémunération du capital investi » telle qu'elle est prévue par le *Metodo Tariffario Normalizzato* ? Le « Oui » a remporté les deux questions avec une écrasante majorité.

### 3.3. La nouvelle régulation

Peu de temps après le referendum, le pouvoir de régulation tarifaire sur les SPEA a été transféré du CONVIRI<sup>36</sup> à l'*Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas* (AEEG) qui était déjà en charge de la régulation des services du gaz et de l'électricité. L'AEEG a lancé en 2012 une consultation publique<sup>37</sup> en vue de réformer la tarification des SPEA. La question était sensible car il s'agissait à la fois de respecter le résultat du referendum (abolition de la rémunération du capital investi tel que prévu par le MTN) et de garantir le respect du principe du recouvrement total des coûts (y compris les coûts financiers)<sup>38</sup> associés aux investissements pour rendre à nouveau « bancables » les investissements dans le secteur de l'eau. En effet l'incertitude de régulation créée par le referendum a poussé les SPEA italiens à limiter l'investissement et à restreindre autant que possible leur activité aux opérations courantes.

Une formule tarifaire transitoire (*Metodo Tariffario Transitorio* – MTT) a été approuvée par l'AEEG en décembre 2012 (AEEG 2012c) ; elle est applicable sur les années 2012 et 2013 en attendant la mise au point de la méthode définitive qui s'appliquera pour les années à venir. Dans les souhaits de l'AEEG le MTT voudrait à la fois redonner du souffle au SPEA en faisant en sorte que le tarif dégage plus d'autofinancement pour leurs investissements, mais aussi donner des incitations pour obtenir des gains de productivités et améliorer l'efficacité.

Le MTT classe les coûts d'exploitation selon : i) des coûts de l'énergie, ii) des coûts internes sur les quels des gains de productivité peuvent être exigés iii) des coûts internes sur les quels des gains de productivité ne peuvent pas être exigés et iv) des coûts d'achat de services en gros auprès de fournisseurs.

Selon le MTT la composante tarifaire liée aux investissements est indexée en année n sur la valeur des immobilisations de l'entreprise en année n-2. Pour cela le concept d'amortissements réglementaires (différents des amortissements comptables qui ont un impact fiscal) est utilisé avec des durées spécifiques plus longues mais bien définies. Dans de nombreux SPEA italiens une partie des infrastructures existantes n'est pas immobilisée dans la comptabilité de l'entreprise du fait qu'elles ont été réalisées et financées par le passé lorsque la gestion était encore municipale directe. Le MTT a donc prévu qu'un fonds fléché vers le financement de nouveaux investissements (FoNI) soit alimenté par une composante spécifique du nouveau tarif dont le volume est basé sur les « immobilisations municipales » réalisées par le passé.

---

<sup>33</sup>Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, decreto legge 112/2008, decreto legislativo 16 gennaio 2008 n°4, legge 26 marzo 2010, n. 42

<sup>34</sup> Le décret Ronchi de 2009 (décret 135/09) a rendu obligatoire la tenue d'un appel d'offre pour attribuer la concession du SPEA au sein d'un ATO. Les entreprises à capital entièrement public pouvaient participer à l'appel d'offre. Bien que le décret n'interdise pas explicitement la gestion des SPEA par des entreprises à capital public (Massarutto 2009; Scarpa 2009b; Scarpa 2009a), l'opinion publique a considéré qu'il imposait *de facto* la privatisation des SPEA.

<sup>35</sup>*Forum Italiano dei Movimenti per l'acqua* - <http://www.acquabenecomune.org>

<sup>36</sup> Le CONVIRI (*Comitato nazionale vigilanza sulle riserve idriche*) qui était l'autorité nationale de régulation prévue par la réforme Galli était très faiblement doté et de nombreux experts et décideurs réclamaient depuis longtemps la création d'une autorité de régulation plus indépendante et puissante.

<sup>37</sup>(AEEG 2012a; AEEG 2012b) disponibles sur [http://www.autorita.energia.it/it/operatori/operatori\\_idr.htm](http://www.autorita.energia.it/it/operatori/operatori_idr.htm)

<sup>38</sup>(AEEG 2012a, 12).

En additionnant les différentes composantes des coûts d'exploitation (énergie, OPEX\*, OPEX\*\* et fournisseurs), la composante liée aux investissements et le FoNI, le MTT calcule un coefficient multiplicateur qui s'applique au tarif précédemment en vigueur.

### 3.4. Emprunt des SPEA et endettement sous-souverain

Les SPEA italiens ont en principe toute autonomie et liberté d'emprunt en raison de leur statut d'entreprise privée. Cependant une question précise de finances publiques se pose pour les entreprises à capital entièrement public (municipal ou inter-municipal généralement) : dans quelle mesure l'endettement de ces entreprises privées à capital public est-il comptabilisé comme de l'endettement sous-souverain et donc *in fine* contribue-t-il à l'endettement souverain tel que calculé en comptabilité nationale ? D'un point de vue normatif, cet endettement devrait-il être considéré comme de l'endettement sous-souverain / souverain ?

La législation européenne (Règlement du Conseil n°2223/96 – SEC95) a établi que les entreprises à capital public qui opèrent sur le « marché » et dont les revenus tarifaires couvrent au moins 50 % des coûts ne doivent pas être incluses dans la comptabilité nationale sur laquelle se basent les rapports annuels aux institutions européennes dans le cadre du Pacte Européen de Stabilité et de Croissance (PESC) ; en France ce principe est appliqué, et les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC), incluant les régies d'eau et d'assainissement) ne contribuent pas à l'endettement public au sens de la comptabilité nationale (Cour des Comptes 2011).

En Italie la question est plus compliquée. D'un côté l'endettement public au sens de la comptabilité nationale n'inclut pas les entreprises à capital public opérant des SPIC, et notamment les SPEA. D'un autre côté le gouvernement a imposé (décret n°1/2012) que les entreprises publiques à capital public local qui fournissent « *in-house* » un service public (tels que les SPEA) respectent le pacte interne de stabilité (PIS) qui a été établi en 1998 (Loi 448/1998) afin de mettre à contribution les administrations locales pour le respect des objectifs du PESC en termes de pourcentage de dette consolidée des administrations publiques / PIB (Fraschini 2002, 177). Jusqu'à présent l'application du PIS aux entreprises *in-house* n'a pas été concrètement mise en œuvre étant donné que le décret ministériel détaillant les principes énoncés par le décret législatif 1/2012 n'est toujours pas paru. Elle reste néanmoins d'actualité et semblerait prendre la forme d'un deuxième pacte de stabilité applicable aux entreprises à capital public en parallèle de celui applicable aux administrations locales<sup>39</sup>.

Quand on compare les contraintes sur l'emprunt des SPEA français et italiens un paradoxe saute aux yeux : bien qu'en France les SPEA soient gérés sous la forme de la gestion directe (*régie simple ou régie autonome par exemple*), leur dette n'est pas considérée au sens de la dette sous-souveraine et souveraine consolidée. Au contraire les SPEA italiens, qui sauf exception, ont pris la forme de la gestion corporatisée (qui devrait assurer une plus grande autonomie vis à vis de l'administration municipale de tutelle) sont quant à eux assujettis à des contraintes sur l'endettement basé sur le principe que leur dette serait *in fine* assimilable à de la dette sous-souveraine. Étant donné le faible niveau des tarifs de l'eau en Italie, les SPEA peuvent difficilement dégager un bon niveau d'autofinancement pour leur investissements ; si on leur bloque également l'accès au crédit ils sont voués à rester dans la situation de sous-investissement qu'ils connaissent depuis plusieurs décennies<sup>40</sup>. Leur soutenabilité environnementale est également remise en cause car en absence de crédit et donc d'investissements les objectifs environnementaux (tels que définis par les directives européennes) seront difficilement atteignables.

### 3.5. Aperçu historique

Comme pour le cas français nous allons fournir quelques éléments d'analyse historique sur la trajectoire historique suivie par les SPEA italiens au cours du 20<sup>ème</sup> siècle en matière de

---

<sup>39</sup> Articles de Gianni Trovati sur // *Sole 24 Ore* du 30/01/2013 et 04/02/2013.

<sup>40</sup> Voir les articles d'Antonio Massarutto du 06/02/2013 et 22/03/2013 sur <http://archivio.lavoce.info> et le rapport de recherche qu'il a coordonné pour le IEFE (Massarutto et al. 2012).

caractérisation institutionnelle mais aussi de modalité de régulation tarifaire et financement (faire référence également à la frise historique en Figure 2Figure 1).

### 3.5.1. De la gestion directe à la gestion corporatisée

Le scénario institutionnel des services publics locaux en Italie est resté très longtemps régi par la loi Giolitti de 1903 sur la municipalisation (modifié ensuite par le *Testo Unico* de 1925) qui a créée l'*Azienda Municipalizzata*, sorte de régie à personnalité morale et autonomie financière. Lorsqu'une municipalité souhaitait reprendre en gestion directe un service précédemment concédé, celui-ci devait obligatoirement prendre la forme d'une *Azienda Municipalizzata*. Néanmoins la gestion municipale directe (*servizio in economia*) est restée autorisée, en particulier pour toutes les municipalités qui l'exerçaient déjà avant 1903 (Bigatti et al. 1997). Par exemple, la ville de Milan qui a créé son service municipal de l'eau et de l'assainissement avant la loi de 1903 (en 1888), l'a géré en régie simple jusqu'en 2003 (Crespi Reghizzi forthcoming).

En pratique, si la forme de l'*Azienda Municipalizzata* a été beaucoup adoptée pour de nombreux services publics municipaux (transport publics, électricité, gaz) elle n'a pas été si largement retenue dans les services d'eau et encore moins dans les services d'assainissement. Ainsi en 1975 plus de 80 % des services d'eau italiens restaient gérés en régie directe (34 % des volumes vendus) tandis que seulement 1,1% d'entre eux prenaient la forme d'une *Azienda Municipalizzata* ; ils représentaient néanmoins 29,1% des volumes vendus étant donné que les 134 *aziende* existantes desservaient essentiellement des grandes villes (Massarutto 1993, 171). Quant aux services d'assainissement Massarutto (1993, 173) estime qu'avant les années 1990 la grande majorité d'entre eux étaient gérés en régie directe.

Figure 2 : Evolution historique en Italie

Servizio in economia	1934 – Service d'eau est considéré service universel	1949 – Loi Tupini – dispositif national de financement travaux publics	1963 – <i>Piano Generale Acquedotti</i>	1976 – Loi Merli sur l'assainissement	1994 – réforme du secteur de l'eau – Loi Galli	<b>Aujourd'hui</b> Echelle départementale de gestion (ATO) Gestion uniquement corporatisée et Service intégré Eau et assainissement
	1903 – Loi Giolitti sur la municipalisation – Azienda Municipalizzata	1944 – réglementation prix de l'eau dans une optique anti-inflation	1977-78 – réforme Stammati des finances publics municipales – forte dépendance de la part de l'Etat central	1990 – réforme des services publics locaux		Equilibre budgétaire des services d'eau Régulation explicite par agence. Régulateur national et local

Source : élaboration de l'auteur, régimes institutionnels en haut, régulation et financement en bas

Au cours des décennies qui suivirent la deuxième guerre mondiale, plusieurs tentatives de réforme de la réglementation de 1903 et 1925 se terminèrent sur un échec (Arcangeli 2000, 457) et ce fut uniquement en 1990 qu'une nouvelle loi reforma la discipline des services publics locaux. La loi de 1990<sup>41</sup> prévoyait ainsi que les services publics locaux puissent être gérés selon quatre formes institutionnelles : a) gestion directe (*servizio in economia*), b) concession à un partenaire privé, c) à travers une *azienda speciale* (une nouvelle version de l'*azienda municipalizzata*) ou d) à travers une entreprise de droit privé dont la propriété serait partiellement ou totalement municipale. La réforme ambitieuse du secteur de l'eau adoptée en 1994<sup>42</sup> a restreint ce choix au trois dernières formes en éliminant la gestion en régie directe. A partir de 2001<sup>43</sup> la forme de l'*azienda speciale* n'a plus été autorisée pour les SPEA et la société anonyme de droit privé (à capital privé, public ou mixte) est restée la seule forme légale autorisée.

### 3.5.2. Tarif et financement des investissements

<sup>41</sup> Legge 8 giugno 1990 n°142

<sup>42</sup> Legge Galli 36/1994

<sup>43</sup> Ainsi que le prévoyait le décret n. 448/2001 (art. 35) qui a interdit les autres formes de gestion directe.

A différence des SPEA français, les SPEA italiens ont connu beaucoup plus tardivement (avec la loi Galli de 1994) des réformes visant leur autonomie et le recouvrement des coûts. Jusqu'à cette date les SPEA étaient considérés comme des services municipaux parmi tant d'autres. Au départ d'ailleurs le service d'eau potable était classé parmi les dépenses facultatives d'une municipalité et ce n'est qu'à partir de 1934 (*Regio Decreto* 1265 del 27 luglio 1934) que le service d'eau potable est considéré un service universel qui doit être obligatoirement fourni sur l'ensemble du territoire. Afin de faciliter la mise en place d'un tel service universel les municipalités n'ayant pas la possibilité de financer elles-mêmes les investissements pouvaient bénéficier d'un financement en subvention de la part du gouvernement central. Dans ce schéma dual l'Etat se chargeait de l'investissement en laissant l'exploitation du service au bon gré des collectivités (Ermano 2012) qui pouvaient le financer à la fois à travers le tarif et à travers la fiscalité générale.

Après la deuxième guerre mondiale un tel schéma a été reconduit avec divers dispositifs de financement successifs tels que les subventions d'équipement prévues par la Loi Tupini de 1949, les dispositifs visant le financement des infrastructures dans les régions défavorisées (*Cassa del mezzogiorno* créée en 1950) où encore les dispositifs de 1963 visant à mettre en œuvre un Schéma directeur national d'eau potable (*Piano regolatore generale degli acquedotti- Legge 129, 4 febbraio 1963*) à travers une mise à disposition de subventions d'équipement.

Il faut également noter un élément de contexte important : l'autonomie financière et fiscale des municipalités italiennes a été de plus en plus réduite au cours des décennies 1950-1980 selon une politique de finances publiques centralisées, où les budgets municipaux étaient alimentés par des transferts venant de l'Etat central et où les déficits annuels des municipalités pouvaient être comblés par la souscription d'emprunts avec la *Cassa Depositi e Prestiti* (homologue italien de la Caisse des Dépôts). Ainsi l'excédent de dépenses municipales (incluant le service de la dette relatif aux emprunts précédemment souscrits) pouvait être couvert par un nouvel emprunt. Cette spirale de l'endettement des municipalités italiennes progressa ainsi jusqu'à la nouvelle réglementation des années 1977-78 (*decreti Stammati*) qui élimina la possibilité d'emprunter pour couvrir le déficit municipal. La forte dépendance des budgets municipaux vis à vis des transferts venant de l'Etat central a duré quant à elle jusqu'aux années 1990 (Giarda 2005).

En matière de régulation tarifaire des SPEA, les municipalités étaient très libres en la matière dans les premières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle (en tout cas jusqu'à la centralisation imposée par le régime fasciste). C'est après la deuxième guerre mondiale que les tarifs des services publics (incluant le tarif de l'eau) furent fortement réglementés dans le cadre de politiques macro-économiques de lutte contre l'inflation. En pratique les tarifs étaient le plus souvent maintenus en dessous des coûts d'exploitation (Arcangeli 2000, 301; Bardelli et Muraro 2003, 349) sans même parler des coûts d'investissement qui étaient couverts par l'Etat central ou par le budget général des municipalités. Quant à l'assainissement, ce n'est qu'en 1976 que la collecte et le traitement des eaux usées ont été rendus obligatoires (*Legge Merli - Legge 319, 10 maggio 1976*) et qu'une redevance a été créée et réglementée pour financer le service des eaux usées<sup>44</sup>.

## Conclusion

La mise en regard des cas français et italien permet de soulever une série de questionnements sur les politiques publiques mises en œuvre en matière de financement des investissements des SPEA. En observant les trajectoires historiques qui ont eu lieu en France (§2.5) et en Italie (§3.5) quelques traits communs apparaissent : après la deuxième guerre mondiale et pendant plusieurs décennies le prix de l'eau a été maintenu à un niveau faible, et contraint par les politiques macroéconomiques de lutte contre l'inflation. De plus, dans les zones rurales des deux pays les infrastructures ont été fortement subventionnées ou financées de façon préférentielle. Enfin, la politique d'investissement dans les infrastructures des SPEA a été pendant longtemps déconnectée de l'exploitation et des revenus. Dans les deux pays, au cours de la phase initiale de création des services, et pendant longtemps, le

---

<sup>44</sup>Elle était déjà en place auparavant dans certaines municipalités où le service de l'eau et de l'assainissement existait déjà.

principe d'équilibre budgétaire n'a pas été adopté et les services sont souvent restés partie intégrante de l'administration municipale (régie simple).

En France néanmoins, à plusieurs reprises, l'Etat central a cherché à encourager des formes institutionnelles impliquant un équilibre budgétaire des SPEA. Certes, ces tentatives n'ont pas toujours abouti mais de notre point de vue elles ont permis un apprentissage collectif qui a fait que le tournant des années 1980 vers un recouvrement intégral des coûts des services moins brusque. En Italie au contraire, jusqu'aux années 1990 l'Etat n'a pas été particulièrement pro-actif sur le thème de l'équilibre des SPEA (en dehors de la création en 1903 de l'*azienda municipalizzata*). Ceci s'explique peut-être par le fait que la crise financière des municipalités italiennes était si grave au cours des décennies 1950-1980 que les déficits et le sous-investissement des SPEA ne constituaient pas l'enjeu financier<sup>45</sup> le plus important.

Il nous paraît ainsi que le tournant vers le recouvrement intégral des coûts a été bien plus graduel en France (années '80) qu'en Italie où la réforme Galli a été trop ambitieuse sur ce point, comme sur d'autres d'ailleurs, en sous estimant l'ampleur du changement demandé aux SPEA italiens. Par ailleurs les mécanismes de mutualisation financière mis en œuvres par les agences de l'eau (qui avaient été créées en 1964) ont permis aux SPEA français d'atteindre l'équilibre budgétaire avec beaucoup moins de difficultés que leurs homologues italiens tout en leur permettant de continuer à être gérés à des échelles territoriales de petite taille. En effet, la réforme italienne a cherché elle aussi à introduire de la mutualisation financière. Cependant ce n'est pas la voie française (agences de l'eau) qui avait été retenue mais plutôt une sorte de centralisation à l'anglaise, avec l'augmentation de la taille des services *via* le passage des SPEA à des échelles territoriales plus étendues (les ATO à l'échelle départementale).

En matière de régulation du service, après la double régulation locale (les AATO), et nationale (le CONVIRI – quasi inexistant) dessinée par la réforme de 1994, l'Italie a opté en 2011 pour un régulateur national fort, travaillant avec des compétences et des méthodes inspirés du modèle de régulation anglo-saxon. La France au contraire a fait le choix, entre la loi Sapin et la loi sur l'eau, d'un renforcement de la concurrence associé à une régulation douce par benchmarking mise en œuvre par l'observatoire animé par l'ONEMA. Les approches régulatrices choisies par les deux pays divergent fortement et interpellent. D'un côté la méthode italienne est complexe et on peut s'interroger sur les coûts de transactions élevés qui résultent de l'exercice de régulation imposé par l'AEEG. D'un autre côté elle a le mérite d'inciter les entreprises d'eau (à propriété publique ou privée) à des gains de productivité et d'efficacité. Contrairement à l'Italie, en France la « régulation implicite » s'exerce à l'échelle locale et est simple à mettre en œuvre. Cependant elle n'inclut pas des systèmes explicites d'incitations à l'amélioration des performances des SPEA laissant au pouvoir local la question des gains de productivité.

Si en Italie les SPEA prennent aujourd'hui la forme de la gestion corporatisée, il n'en va pas ainsi pour la France où les investissements des SPEA sont restés du ressort des collectivités territoriales<sup>46</sup> *stricto sensu* à travers la « gestion directe ». Bien que les normes comptables françaises applicables aux SPIC se soient progressivement rapprochés du plan comptable général (qui s'applique au secteur privé) les SPEA français gérés en « gestion autonome » sont encore soumis à un certain nombre de contraintes comptables et financières face auxquelles la gestion « corporatisée » est plus souple.

Par exemple, la règle du non placement des fonds ne s'applique pas aux SPEA gérés en SPL, qui non seulement seraient plus incités à thésauriser pour financer des investissements pluriannuels mais aussi pourraient avoir un accès plus facile au crédit : en effet une SPL serait plus attrayante aux yeux des prêteurs qui pourraient établir avec elle une relation contractuelle complète (emprunt – dépôt) ; ce qui n'est pas autorisé pour les SPEA en gestion directe ou autonome (non placement des fonds

---

<sup>45</sup> En effet la question du déficit des régies municipales de transport public était beaucoup plus au centre des débats. L'article de Giarda (2005) fournit une intéressante analyse rétrospective des finances municipales en Italie. Frascini (1991; 1987) a également beaucoup travaillé sur le sujet.

<sup>46</sup> Municipalités ou communautés urbaines ayant la compétence eau et assainissement par exemple

publics)<sup>47</sup>. Traditionnellement le principe du non placement des fonds des collectivités locales est cité comme la contrepartie des services rendus par l'Etat en termes de calcul, de recouvrement et de paiement par douzièmes anticipés des taxes locales<sup>48</sup>. Si l'application de ce principe aux collectivités locales peut être compréhensible, son application aux SPIC pose en revanche question, étant donné que leur trésorerie provient des tarifs payés par les usagers et non pas de l'impôt. De plus le non placements des fonds de trésorerie est un élément qui décourage la thésaurisation des excédents budgétaires en vue d'investissements à venir (à cause de l'érosion monétaire) et donne *a contrario* une incitation à recourir à l'emprunt pour financer un plan pluriannuel d'investissement (Wittner 2009). Lorsque l'accès à l'emprunt devient difficile comme dans les dernières années, le système a tendance à se bloquer.

D'un autre côté, vus d'Italie, bien que soumis à certaines contraintes liées à la gestion « directe » ou « autonome », les SPEA français bénéficient d'une situation beaucoup plus favorable au financement des investissements pour plusieurs raisons : i) une mise en place plus précoce du principe du recouvrement des coûts ; un prix de l'eau plus élevé permet alors de dégager plus d'autofinancement (c'est un des défis que doit relever la nouvelle méthode tarifaire mise en œuvre par l'AEEG – le MTT) ; ii) l'existence du cycle redevances-aides des agences de l'eau qui permet une mutualisation des moyens financiers dans l'espace et dans le temps et iii) une réglementation moins contraignante en matière d'emprunt des collectivités locales (pas de pacte interne de stabilité) et *a fortiori* de leur satellites gérants des SPIC tels que les SPEA. En effet, la décision du gouvernement italien de vouloir soumettre les SPEA aux contraintes du Pacte Interne de Stabilité (PIS) soulève plus d'une question étant donné qu'elle semble aller même au delà des normes de comptabilité nationale en vigueur en Europe.

---

<sup>47</sup> Débats lors des rencontres Finance Consult du 9 avril 2013

<sup>48</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-tresorerie>

## Références

AEEG. 2012a. "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici - documento per la consultazione 204/2012/R/IDR."

———. 2012b. "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici - documento per la consultazione 290/2012/R/IDR."

———. 2012c. "Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio (mtt) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013 - deliberazione - 585/2012/R/IDR."

Anwandter, Lars, and Piero Rubino. 2006. "Risks, Uncertainties and Conflicts of Interest in the Italian Water Sector: A Review and Proposals for Reform". *Materiali UVAL - Analisi e Studi*. <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>.

Arcangeli, Rosalia. 2000. *Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici*. Padova: CEDAM.

Barbier, Rémi. 2012. "L'eau destinée à la consommation humaine: enquêtes dans les départements." [http://aquadep.irstea.fr/?page\\_id=94](http://aquadep.irstea.fr/?page_id=94).

Bardelli, Lorenzo, and Gilberto Muraro. 2003. "L'offerta e la regolamentazione dei servizi idrici." In *I servizi idrici tra mercato e regole*, by Gilberto Muraro and Paola Valbonesi. Roma: Carocci.

Barraqué, Bernard. 1995. *Les politiques de l'eau en Europe*. 1 vols. Paris: la Découverte.

———. 2009. "Valuing Water: The Economics of an 'Impure Public Good.'" In Lisbon: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Bigatti, Giorgio, Andrea Giuntini, Andrea Mantegazza, and Claudia Rotondi. 1997. *L'acqua e il gas in Italia: la storia dei servizi a rete delle aziende pubbliche e delle Federgasacqua*. Collana Ciriec di storie d'impresa pubblica e di pubblico interesse / fondata da Alberto Mortara. - Milano: Ciriec; 13. Milano: F. Angeli.

Bougelot, Jérôme, and Martin Loury. 2003. "Outils du financement du renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement". Ministère de l'Ecologie et du développement durable.

I. 2001. *Les Finances Communales*. Collection Gestion. Paris: Economica.

Calabi, Donatella. 1980. "I servizi tecnici a rete." In *Le macchine imperfette*: architettura, programma, istituzioni nel XIX secolo. Officina edizioni.

Canneva, Guillem. à paraître. "Water supply in rural areas in France – evolving issues and territorial re-organisations"

CG Plan. 1997. *Évaluation du dispositif des Agences de l'eau: rapport au gouvernement, 1997*. Paris: la Documentation française.

CNE. 2013. "Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français?" Comité National de l'Eau.



Cour des Comptes. 2011. "La gestion de la dette publique locale." <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000392/index.shtml>.

Crespi Reghizzi, Olivier. forthcoming. "Providing and Financing a Municipal Infrastructure: A Long Run Analysis of Water and Sanitation Investments in Milan (1888-2000)."

Ermanno, Paolo. 2012. "Gli investimenti nel servizio idrico in Italia: un'analisi storica". Università degli Studi di Udine. [www.dies.uniud.it](http://www.dies.uniud.it).

Fraschini, Angela. 1987. *La finanza locale Italia e Inghilterra a confronto*. Milano: Franco Angeli.

———. 1991. *La finanza comunale in Italia: uno schema interpretativo*. FrancoAngeli.

———. 2002. "Local Borrowing: The Italian Case." In *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, by Bernard Dafflon. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.

Giarda, Piero. 2005. "Decentralization and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends." *Quaderni dell'istituto di economia e finanza*, Università Cattolica del Sacro Cuore edition.

Massarutto, Antonio. 1993. *Economia del ciclo dell'acqua: regolamentazione ambientale ed economica nei servizi pubblici*. F. Angeli.

———. 2009. "Un sistema che continua a fare acqua." <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1001435.html>.

———. 2011. *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*. Bologna: Il mulino.

Massarutto, Antonio, Barbara Antonioli, Monica Monacina, Paolo Ermanno, and Matteo Graffi. 2012. "La riforma della regolazione dei servizi idrici in Italia - L'impatto della riforma: 1994-2011". IEFE - Università Bocconi. <http://www.iefe.unibocconi.it>.

Pezon, Christelle. 2000. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Paris: Conservatoire national des arts et métiers.

Scarpa, Carlo. 2009a. *Comuni S.p.a.: Il Capitalismo Municipale in Italia*. Collana Della Fondazione ENI Enrico Mattei. Bologna: Il mulino.

———. 2009b. "Servizi locali: le regole non possono attendere." <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1001435.html>.

Wittner, Christophe. 2009. "Stratégies financières glissées pour le renouvellement des réseaux d'eau". ONEMA. [http://www.onema.fr/IMG/pdf/2009\\_025.pdf](http://www.onema.fr/IMG/pdf/2009_025.pdf).