



Gestion et organisation des services d'eau en Europe

Laetitia Guerin-Schneider, Antoine Grand'Esnon

► **To cite this version:**

Laetitia Guerin-Schneider, Antoine Grand'Esnon. Gestion et organisation des services d'eau en Europe. Cahiers CGS, 2002, pp.45. <hal-00803884>

HAL Id: hal-00803884

<https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/hal-00803884>

Submitted on 25 Mar 2013

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.

GESTION ET ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS D'EAU EN EUROPE¹

L. GUERIN-SCHNEIDER², M. NAKHLA³, A. GRAND D'ESNON⁴

Préface de Bernard BAUDOT⁵

Juin 2002

¹ Les auteurs tiennent à remercier les nombreux partenaires français et étrangers qui ont apporté leur éclairage sur la gestion des services d'eau dans les pays analysés.

² Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement de l'ENGREF.

³ Professeur, Chercheur Centre de Gestion Scientifique de l'école des mines et INA P-G.

⁴ Directeur de Service Public 2000.

⁵ Directeur de l'Eau, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

PREFACE

Comme dans nombre de pays européens, l'organisation des services d'eau et d'assainissement est en France une compétence des communes. Depuis les années 50, un important effort d'investissement a été réalisé. Aujourd'hui, la desserte en eau du territoire est pratiquement achevée.

Cette organisation décentralisée est désormais confrontée à de nouveaux objectifs portant sur la qualité et la sécurité du service rendu au regard des exigences communautaires. Pesant sur le prix de l'eau, ces nouveaux objectifs rendent nécessaire la recherche d'une maîtrise des coûts, de transparence de la facturation et d'indicateurs de performance du service rendu.

Découlant pour la plupart de textes européens (directives eaux résiduaires urbaines, directive eau potable), ces objectifs sont communs aux pays de l'Union.

L. GUERIN SCHNEIDER, M. NAKHLA et A. GRAND D'ESNON nous invitent à prendre la dimension européenne de ces nouveaux enjeux en analysant les réformes engagées par plusieurs pays européens pour appuyer les organisateurs des services dans l'exercice de leur devoir de gouvernance.

Le colloque organisé à Montpellier les 17 et 18 septembre 2001 avait déjà montré, s'il en était besoin, que cette réflexion sur la maîtrise des services publics de l'eau et de l'assainissement est commune à de nombreux pays. Face au recours croissant aux capitaux privés tant pour la prise en charge de l'investissement que pour l'exploitation, la question se pose de trouver les moyens pour assurer que les exigences du service public de l'eau restent des objectifs majeurs. Le caractère vital de l'eau, la protection de la santé publique et de l'environnement sont en effet des dimensions fortes du service de l'eau.

La mutualisation de l'information et la pratique d'analyse comparative sont des nécessités largement reconnues et d'ores et déjà institutionnalisées dans plusieurs pays. Indépendamment des nécessaires adaptations face à l'organisation des services dans chaque pays, la définition d'indicateurs de performance est partout à la base des outils développés pour la maîtrise de la gestion des services.

L'objectif est double : introduire la possibilité d'une véritable analyse comparative des services allant au-delà de la seule comparaison des prix, mais également permettre aux collectivités organisatrices d'évaluer leur service, quelque soit le mode de gestion.

Concernant l'environnement, l'économie, et la relation à l'utilisateur, ces indicateurs couvrent les trois dimensions du développement durable et permettent une analyse prospective des services. Ils constituent un outil de diagnostic précieux pour la collectivité organisatrice en lui permettant de définir ses priorités d'actions au service de l'utilisateur, de la protection de la santé publique et de l'environnement.

Bernard BAUDOT
Directeur de l'eau
Ministère de l'écologie et du développement durable

INTRODUCTION

La libéralisation des services publics renvoie souvent, implicitement ou explicitement, à l'idée de rationalisation de la gestion et de l'implication croissante des opérateurs privés. Elle tend par conséquent à s'imposer comme un modèle universel.

Depuis quelques années, même si cette idée reste dominante, les modalités concrètes de sa mise en place technique varient : privatisation, autorités organisatrices, contrats à court terme, suivi formalisé des contrats, mise en concurrence à la fin des contrats, indicateurs de performance... Ainsi, l'Angleterre a opté pour une privatisation complète des services publics d'eau. Les infrastructures et leur exploitation sont cédées à des entreprises à capitaux privés, cotées en bourse. Ces entreprises d'échelle régionale développent des compétences techniques et commerciales importantes qui leur ouvrent la possibilité de se développer à l'étranger. Une régulation forte est instituée, à la fois sur le prix et sur les performances non financières dans une pseudo-concurrence par comparaison. Le modèle anglais où la réglementation actuelle sépare la propriété et la gestion des services, confiées à des compagnies privées d'une part, et les fonctions régaliennes de contrôle et de police confiées à des autorités publiques de l'autre, suscite souvent soit une forte critique soit une grande fascination dans plusieurs pays qui ont cherché à s'en rapprocher à travers le monde.

En France, on s'est demandé comment continuer à associer efficacement une responsabilité communale des services publics d'eau et des gestionnaires 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 situer, par rapport à ce débat, le modèle français basé sur la doctrine de *l'intuitu personae* qui permet à l'autorité publique de choisir souverainement l'opérateur du service public concédé ?

Comment l'Allemagne procédera-t-elle pour perpétuer l'idée d'un opérateur qui ne peut être soumis à aucune régulation formelle et surtout pas au niveau national (en vertu du principe de subsidiarité) ?

Comment le Portugal et l'Italie, partis d'une gestion communale pure, vont-ils adopter l'idée de concession privée ? Quelle forme donner à une autorité de régulation nationale ?

Ce que l'on constate aujourd'hui c'est que chacun des pays a trouvé des modes d'organisation qui lui conviennent mais en même temps reste confronté à la nécessité pratique de renforcer la transparence et la concurrence dans ce secteur. Une nouvelle préoccupation apparaît désormais, à savoir, comment coordonner les actions des différents opérateurs et rendre leurs performances mieux visibles et mieux comparables. Plusieurs réflexions sont engagées pour savoir comment élaborer des modalités de gestion et les faire appliquer, en étudiant les expériences dans les autres pays voisins, mais sans forcément chercher à les transposer totalement.

L'objet de ce cahier est d'analyser le cas spécifique des services publics d'eau et d'assainissement. Nous poursuivrons un double objectif : (i) - proposer un état des lieux de la régulation et la libéralisation dans le secteur de l'eau et (ii) - caractériser les modèles institutionnels de régulation retenus dans certains pays européens. Dans ce cadre ainsi limité, la première partie se focalisera sur les caractéristiques de la gestion de l'eau en France et les

évolutions en cours dans ce secteur. En précisant les caractéristiques et le mode de régulation, nous présenterons les enjeux théoriques liés à ces questions. La seconde partie sera tournée vers la comparaison de quelques services publics d'eau en Europe en mettant en évidence les principes de régulation et d'organisation retenus dans chacun des pays. Dans la troisième partie, et sur la base de ces constats, nous formulerons quelques propositions pour discuter le modèle français de régulation. On examinera notamment, au-delà de la nécessité d'un élargissement des contrats de délégation à des indicateurs de performance utilisables par les collectivités locales pour la comparaison des services délégués⁶, les conditions de mise en place d'une autorité nationale.

I. GESTION DE L'EAU EN FRANCE : UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION

Alors que la plupart des pays d'Europe de l'ouest connaissent traditionnellement un modèle de gestion de l'eau communale et publique, la France intègre depuis longtemps, à côté de la gestion strictement publique, le principe du partenariat public-privé.

Ce modèle français qui a, durant de longues décennies, structuré les activités liées à la distribution d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées, repose sur le principe de la délégation de service public. La délégation recouvre un ensemble de schémas contractuels utilisés pour financer, construire et exploiter les services publics locaux. Il a permis d'introduire des acteurs privés dans des organisations soumises aux obligations de service public en visant notamment à assurer le respect des principes d'intérêt général et moins, comme on le verra plus loin, l'organisation de celui-ci autour de l'objectif d'efficacité économique. Ce modèle connaît aujourd'hui de profondes évolutions.

Les réglementations européennes successives, adoptées par l'ensemble des pays de l'Union, constituent la manifestation la plus évidente de cette évolution. Les directives Eau Potable (du 15 juillet 80 et du 3 novembre 1998) et Eaux Résiduaires Urbaines (du 21 mai 1991) ont augmenté notablement les exigences en terme de qualité d'eau et de niveau de traitement des rejets. Ceci s'est traduit par une obligation de recourir à de nouvelles techniques et donc par un besoin d'investissement massif. La question du financement de ces améliorations s'est trouvée posée avec deux conséquences : une augmentation du prix et un recours plus important aux opérateurs privés, capables de suppléer au financement public et d'assurer le renouvellement de ces infrastructures "spécifiques", au sens de Williamson⁷, et qui restent selon la loi française la propriété des collectivités territoriales concernées. Ces investissements représentent des montants significatifs qui peuvent être estimés à 60% du coût total d'un service (hors frais financiers)⁸.

⁶ Ces principes sont développés dans la thèse soutenue par L. Guérin-Schneider (2001) sur l'introduction de la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement.

⁷ Une station de traitement ou un réseau enterré ne peuvent être réaffectés à une activité différente de celle pour laquelle ils ont été construits. En effet, non seulement les investissements sont spécifiques, mais de plus, il est économiquement irréaliste de les dupliquer. Cette situation correspond à un monopole naturel qui débouche sur des inconvénients largement décrits dans la littérature économique. En particulier, le prix ne s'impose pas comme une donnée du marché, mais peut être fixé par le monopoliste. La maximisation de son profit le conduit à choisir un niveau de prix supérieur au coût marginal : le monopoliste dégage une rente, au détriment du consommateur. Cet état de fait justifie, en cas de délégation, une durée des contrats en général assez longue (couramment supérieure à 10 ans, voire nettement plus en cas de clause concessive).

⁸ Voir notamment l'analyse d'Antoine Grand d'Esnon (Alexandre et Grand d'Esnon 1998).

Cette évolution marque en fait la première étape d'une mutation fondamentale. D'un objectif essentiellement quantitatif (augmenter le taux de raccordement la population), les services d'eau sont passés à des objectifs qualitatifs, en termes techniques (qualité de l'eau potable ou du traitement des eaux usées) mais aussi en termes de prestations (passer de "l'utilisateur" au "client"). La question qui se pose alors est celle de répondre aux nouveaux objectifs, tout en conservant une maîtrise de l'évolution des prix (Grand d'Esnon et Guérin-Schneider, 2000).

Cette situation débouche sur un double constat en France : (i) - un modèle de délégation et de désignation des délégataires qui fait l'objet de critiques récurrentes et (ii) - un mode de régulation dont la spécificité et la mise en œuvre sont peu lisibles.

I.1 La délégation "à la française" : une tradition qui a dû évoluer

Pour comprendre la nature des évolutions, nous proposons de rappeler brièvement les composantes de base de ce modèle.

Un des éléments de base est que les collectivités locales sont responsables de l'organisation des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif. Elles sont également caractérisées par un extrême éclatement sur le territoire : la France remporte de loin la palme européenne du nombre de collectivités compétentes pour l'eau. L'IFEN dénombre en 1998 16 000 services d'eau et 18 000 services d'assainissement. On rencontre même des cas de superposition entre deux niveaux de compétence avec, par exemple, la distribution communale et la production intercommunale.

Ces communes, nombreuses, éclatées et disparates se trouvent face à des gestionnaires privés qui sont au contraire extrêmement structurés, puissants et peu nombreux. Le caractère fondamentalement local de la distribution d'eau n'a donc pas fait obstacle à une grande concentration des opérateurs intervenant sur ce marché. Aujourd'hui, moins d'un quart seulement de la population française reçoit l'eau d'une régie municipale, contre 77% d'un service délégué, avec pour l'essentiel un partage dans les proportions 2/3 – 1/3, entre les groupes Vivendi (ex – Générale des eaux) et Ondeo (Suez-Lyonnaise des eaux). Le troisième principal opérateur privé, SAUR, représente moins de la moitié de la population couverte par Ondéo.

Par ailleurs, l'organisation des services d'eau et d'assainissement repose sur une relation durable tripartite. Trois catégories d'acteurs sont impliquées : les usagers, les élus et l'opérateur. La relation entre la collectivité et l'exploitant diffère suivant deux critères majeurs :

- la nature publique ou privée de l'opérateur,
- l'ampleur des responsabilités et des risques transmis à l'opérateur.

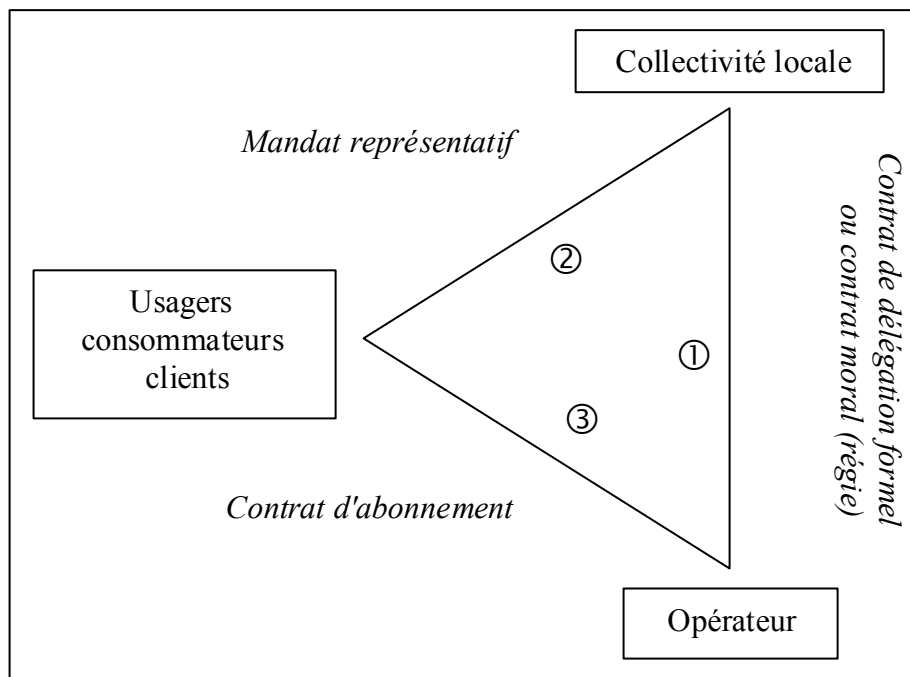


Figure 1 - La relation tripartite caractérisant l'organisation d'un service d'eau ou d'assainissement

Ces relations débouchent sur plusieurs modes de gestion (tableau 1). Les catégories ne sont pas toutes explicitement définies dans les textes juridiques. C'est souvent la pratique et la jurisprudence qui ont forgé les critères distinctifs⁹. Le choix du mode de gestion est libre, c'est un contrat formel comprenant notamment un cahier des charges, un règlement du service et des bordereaux de prix des travaux.

Les consommateurs, destinataires *in fine* du service, restent cependant peu impliqués dans les décisions concernant l'organisation des services en France. Les choix d'investissement, la définition des objectifs du service et la fixation du prix se décident le plus souvent entre les élus et l'exploitant. Le retard pris dans l'application de la loi de 1992¹⁰ mettant en œuvre les comités consultatifs des services publics montre que l'émergence d'un troisième pouvoir, représenté par les usagers est encore tenue.

⁹ La toute récente loi MURCEF du 20 novembre 2001 vient d'avaliser la définition de la délégation forgée ces dernières années par la jurisprudence : il y a délégation à partir du moment où la rémunération du délégataire public ou privé est substantiellement liée aux résultats du service.

¹⁰ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république (ATR).

Tableau 1 - Les principaux modes de gestion

	Appellation	Nature de l'opérateur	Responsabilité et risques
Gestion directe	Régie simple (en théorie caduque)	Opérateur public, intégré dans les services de la commune	Budget intégré au budget général Aucune autonomie de gestion
	Régie autonome (dotée de l'autonomie financière)	Opérateur public, administrativement distinct de la commune	Budget annexe au budget général Autonomie de gestion limitée
	Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale	Opérateur public, administrativement distinct de la commune	Autonomie financière totale dans un établissement à caractère industriel et commercial
Marchés publics (modes de gestion intermédiaire)	Prestation de service	Entreprise privée*	Gestion partielle Rémunération forfaitaire payée par la collectivité
	La gérance	Entreprise privée*	Gestion partielle ou complète du service Rémunération forfaitaire payée par la collectivité
	La régie intéressée	Entreprise privée*	Gestion partielle ou complète du service Rémunération forfaitaire payée par la collectivité, avec un intéressement limité aux résultats (sinon, délégation)
Délégation	Concession et Affermage ¹¹	Entreprise privée*	Gestion globale du service éventuellement financement des investissements (clauses concessives) Rémunération directe par les usagers

* Le nouveau code des marchés publics et la loi MURCEF sont venus nuancer ce trait de distinction dans la mesure où les acteurs publics sont maintenant soumis à des conditions de concurrence équivalentes à celles des opérateurs privés. Autrement dit, une collectivité (par exemple un syndicat) peut en théorie être candidate et obtenir un contrat de prestation de service ou de délégation pour la gestion du service d'une autre collectivité.

Dans ce contexte, lorsqu'une commune choisit de confier la gestion de son service à un opérateur privé, elle le fait selon le principe de *l'intuitu personae*, c'est-à-dire de la négociation de gré à gré. Ce principe n'est pas sans fondement (la confiance est une condition importante pour une question qui concerne la sécurité sanitaire de la population), mais il entraîne une limitation encore plus forte de la concurrence et aggrave les risques d'opportunisme et de capture. Cette procédure reste discutée, voire accompagnée d'une réputation négative. Les remises en cause émanent à la fois de la réglementation européenne,

¹¹ Concession et affermage ne sont pas distingués car de plus en plus les formes pures disparaissent, les collectivités gardant une part importante de l'investissement, même dans les anciennes concessions, et les affermagés étant transformés par l'ajout de clauses concessives.

de plusieurs économistes attachés aux expériences anglo-saxonnes de libéralisation et d'une grande partie de l'opinion publique.

D'abord les directives européennes poussent régulièrement pour faire entrer ce modèle dans "le moule" de la réglementation des marchés publics. Le mode de sélection des opérateurs du service public concédé porterait en germe des atteintes aux principes établis : liberté de prestation de service, liberté d'établissement et de concurrence.

Ce modèle est également discuté par de nombreux économistes qui démontrent que cette situation de monopole engendre des pertes d'efficacité économique, qui se traduisent notamment par la formation d'une rente au profit du monopoleur et au détriment du consommateur. Pour restaurer les conditions de l'optimum économique, plusieurs travaux proposent une concurrence pour le marché, sous la forme d'une mise aux enchères du contrat d'exclusivité (Demsetz 1968 ; Stigler 1971). D'autres travaux proposent des mécanismes plus ou moins sophistiqués pour organiser cette concurrence : Shleifer en 1985 (théorie de la "*yardstick competition*") et Littlechild (1988) (théorie de la pseudo-concurrence). On reproche également au modèle français d'intégrer, dans une même relation contractuelle, des opérations d'investissement et des opérations d'exploitation comme dans le cas des contrats de concession. Cette pratique favorise une opacité sur les coûts réels de l'opérateur, et donc favorise une asymétrie d'information en faveur de celui-ci. En outre, les contrats de délégation de long terme, tendent mécaniquement à éloigner les autorités publiques de ses fonctions de contrôle de l'opérateur. Pour certains, délégation rime avec cartellisation, collusion, voire corruption.

Ces critiques sont rejointes par celles de l'opinion publique, relayées par la presse nationale et internationale au début des années quatre-vingt-dix, dénonçant les "affaires" d'alors et les contentieux liés à la gestion publique de l'eau et aux conditions de passation du contrat de délégation et de fixation des prix. Cette hostilité s'est manifestée de façon très voyante à Grenoble ou à Saint Etienne et est fondée sur des faits objectifs, pénalement sanctionnés, qui, bien que limités en nombre et circonscrits dans le temps, ont laissé beaucoup de traces dans les esprits.

Dans ce contexte, plusieurs dispositions en droit sont venues corriger partiellement ces inconvénients. La "Loi Sapin" de 1993 prévoit notamment une consultation obligatoire donnant lieu à publicité dans les journaux officiels. Mais, concrètement l'attribution du contrat reste une prérogative souveraine de l'exécutif de la collectivité publique. Elle ne s'aligne pas automatiquement sur des critères objectifs tels que le prix le plus bas ou les conditions économiques et financières les plus rentables.

I.2. Une régulation peu organisée et peu explicite

Les secteurs comme l'eau et l'assainissement et plus tardivement les déchets se sont construits de façon progressive sans qu'une régulation centralisée ne soit mise en place. Si bien que l'on parle aujourd'hui d'une régulation diffuse ou d'une absence de régulation. Le problème soulevé par l'établissement d'une autorité de régulation nationale sur ces questions est qu'elle semble aller contre le pouvoir de décision des communes et leur rôle de régulateur local. Ainsi, le rapport Martinand (2001) sur "La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux" rejette l'idée de la mise en place d'un régulateur national ou régional ayant un pouvoir non seulement de conseil mais aussi d'investigation, de contrôle et de sanction, au nom du respect de la compétence des collectivités locales et de leur libre

administration, mais aussi en affirmant que cela irait contre le mouvement de décentralisation initié depuis une vingtaine d'années.

Sur le terrain, la régulation en France associe différents acteurs, à différents niveaux territoriaux (local, régional, national), en combinant l'ensemble des outils disponibles (normes techniques, juridiques, économiques et sociales) en fonction des objectifs poursuivis et des contextes locaux. La figure 2 montre l'imbrication des ces différents niveaux.

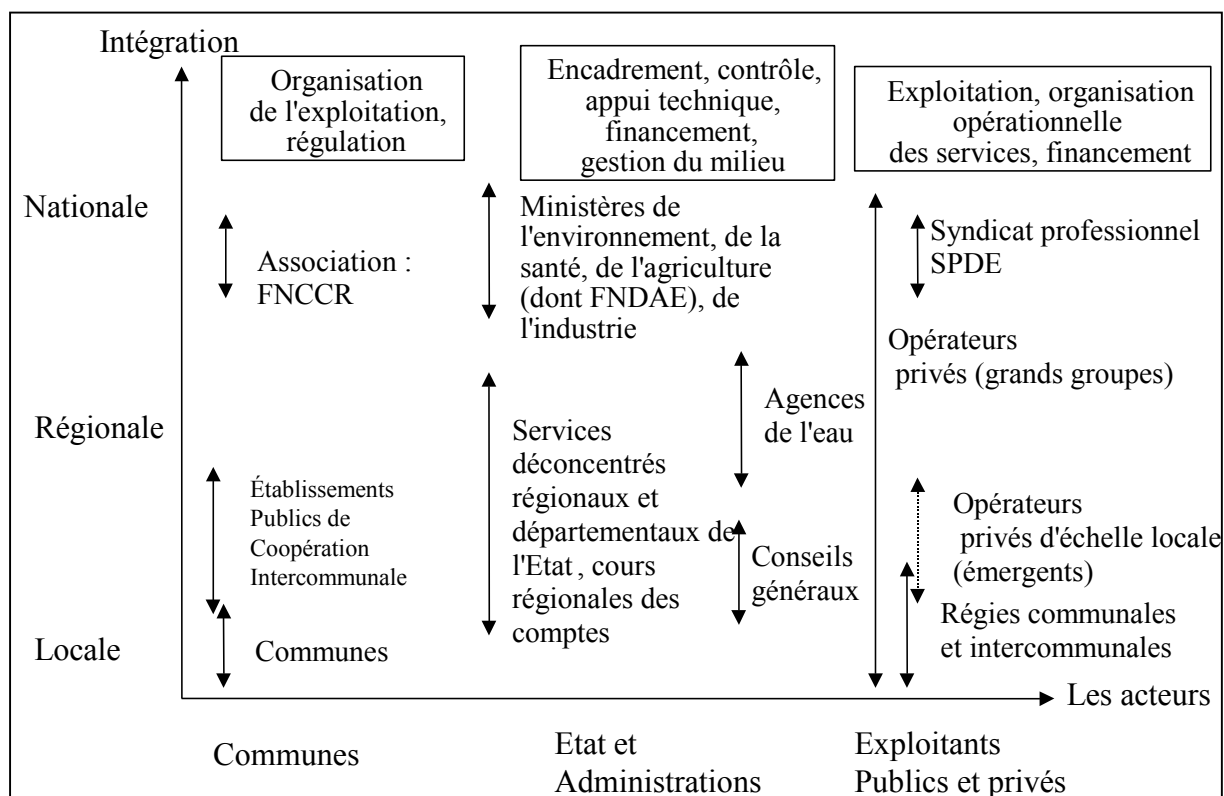


Figure 2 L'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en France

D'un côté, un certain nombre d'administrations sont chargées de vérifier le respect des réglementations sanitaires (DDASS), environnementales (police de l'eau, SATESE¹²) et administratives (préfecture avec le contrôle des actes des collectivités, tribunal administratif et Cour des comptes). Mais il s'agit là de dispositifs d'ordre général qui ne mettent pas en jeu des mécanismes personnalisés.

La régulation spécifique du contrat (qu'il soit formel dans le cas de la délégation ou informel dans le cas de la régie) est en théorie confiée à la collectivité locale compétente pour l'organisation du service. Mais cette mission n'est pas vraiment définie dans les textes et les moyens à mettre en œuvre sont laissés à la libre interprétation des élus. Et ce malgré les actions mise en place :

¹² Service d'Appui Technique à l'Exploitation des Stations d'Épuration, mis à disposition par les conseils généraux.

- La loi Barnier¹³ impose bien de rédiger chaque année un rapport sur le prix et la qualité des services (dit "rapport du maire"), mais les informations obligatoires contenues dans ce rapport sont surtout des données descriptives assez succinctes et une présentation de la facture type. Il s'agit plus d'informer *a minima* l'utilisateur que de mettre en place un réel outil de régulation de la collectivité sur l'exploitant.

- Les contrats de délégation dans leur rédaction classique (ancien modèle de cahiers des charges de 1980 et 1981) ne donnent guère plus d'outil de régulation à la collectivité. Alors que les engagements sont assez forts vis-à-vis de l'opérateur (la durée du contrat, les clients captifs, le prix garanti et le droit à l'équilibre financier), les menaces crédibles n'ont qu'un poids faible. En effet, la pratique montre que les sanctions sont rarement prises. Les pénalités sont difficiles à obtenir dans la mesure où la collectivité ne prélève pas de caution suffisante. La déchéance est une mesure d'ultime recours car elle conduit purement et simplement à la rupture de la relation. La collectivité se voit pénalisée au même titre que l'exploitant déchu puisqu'elle est dans l'obligation de prendre en charge la gestion, sans en avoir forcément les compétences et en tout état de cause, dans une situation d'urgence et de service dégradé. De même, dans la rupture unilatérale du contrat, la collectivité doit verser des indemnités à l'exploitant.

Une fois encore, il convient de porter un regard pragmatique sur la situation française. Bien sûr, certaines collectivités ont pris leur rôle de régulateur au sérieux : elles se dotent de services spécifiques pour le suivi des délégations, font appel à des cabinets spécialisés ou aux services déconcentrés de l'Etat pour auditer leur délégataire... Mais en la matière, il n'y a aucune obligation et force est de constater que la régulation reste assez légère (Guérin-Schneider et Nakhla 2000). En poussant le raisonnement un peu plus loin, on peut remarquer que l'éclatement, la diversité et le poids financier des services urbains plaident pour la création d'une instance nationale de régulation¹⁴. Celle-ci permettrait de mettre fin au chevauchement des compétences et à l'opacité de la gestion des services pour le citoyen qui ne fait qu'aggraver le déficit de crédibilité.

Si la plupart des partenaires retiennent aujourd'hui le principe de cette instance de régulation, il reste à définir le contenu de ses missions et le profil de compétence de ses agents. Il semble, compte tenu de l'importance des prérogatives locales, que cette autorité se prête bien à un rôle de mise en lumière du fonctionnement des services urbains ("*sunshine regulation*") plutôt qu'à un contrôle strict. Il s'agit de produire des statistiques, de proposer des cahiers des charges, de donner un cadre de comparaison des services et de diffuser l'information sur le fonctionnement du secteur et sur ses acteurs. Dans cette perspective, l'hypothèse sous-jacente est que le citoyen, mieux informé, reprendrait confiance dans les services publics locaux, et les collectivités seraient en mesure de mieux jouer leur rôle de régulateur local.

Ces débats se prolongent concrètement aujourd'hui par une conception plus élargie des contrats de délégation en y intégrant un ensemble d'indicateurs de performance qui viendraient instaurer une régulation par la base, en fournissant des outils de comparaison entre services d'eau. Cette comparaison se ferait, en plus des prix, sur un panel d'indicateurs

¹³ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, et son décret d'application n°95-635 du 6 mai 1995.

¹⁴ Le projet de création d'un Haut conseil des Services Publics d'Eau et d'Assainissement, porté par Dominique Voynet avant son départ du Ministère de l'Environnement, est une tentative pour aller dans ce sens.

de qualité de service mesurables de façon standard. Nous reviendrons sur ces expériences plus loin. Précisons à ce stade que cette vision gestionnaire de la régulation rejoint un débat à l'échelle européenne. Dans ce cadre, la recherche d'une régulation plus efficace appela des réponses sensiblement différentes d'un pays à l'autre en Europe. Ces tendances générales d'organisation de la concurrence ne sont cependant pas exprimées selon la même chronologie avec la même acuité selon les pays. C'est ce que l'on va maintenant examiner, ce qui nous permettra plus loin de mieux mesurer l'évolution du "modèle français" de la gestion de l'eau.

II. COMPARAISON EUROPEENE ET EXPERIENCES D'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE L'EAU

Nous examinerons successivement les cas de l'Allemagne, de l'Angleterre, du Portugal et de l'Italie en discutant les cadres nationaux, les acteurs et les modes de gestion, la régulation et les évolutions en cours dans chacun de ces pays¹⁵. Ce qui nous conduira à discuter le modèle français de délégation en le positionnant dans un cadre européen.

II.1 Allemagne : gestion publique communale

a/ Le cadre national

Historiquement les municipalités allemandes sont dotées d'une autonomie de décision importante. L'Etat central n'a jamais entravé la constitution d'entreprises d'économie mixte, contrôlées par les communes, en particulier dans le domaine des infrastructures. Ceci explique une longue tradition de gestion locale publique des services d'eau et d'assainissement.

Jusqu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les services d'eau ouest et est-allemands avaient la même organisation : la gestion était faite au niveau communal avec le plus souvent une forme se rapprochant de notre régie autonome (*Stadtwerke*). Mais avec la mise en place du pouvoir communiste à l'Est, la plus grande part des responsabilités a été retirée du niveau local pour être transférée vers des structures régionales (*Kombinate*), soumises à la planification nationale.

Avec la réunification, ces structures étatiques furent, à leur tour, dissoutes et la gestion retourna aux municipalités.

Ainsi, à l'heure actuelle, la gestion des services est formellement très proche dans les nouveaux et les anciens Länder. Mais en pratique se pose à l'Est un double problème : comment réintroduire, au niveau local, des compétences longtemps perdues et comment trouver des moyens de financer la gestion et la remise à niveau des installations de distribution d'eau et d'assainissement ?

La privatisation apparaît dans ce contexte comme une solution clef-en-main qui peut s'avérer séduisante.

¹⁵ Le matériau sur lequel s'appuie ce travail est issu d'une recherche intervention menée directement dans ces pays. En collaboration avec les différents acteurs publics et privés sur place, le travail de terrain a porté à la fois sur l'analyse de l'organisation du secteur de l'eau, sur les modes de gestion mis en place dans ces pays et sur les évolutions en cours.

Au niveau réglementaire et institutionnel, dans le domaine de l'eau, le pouvoir est partagé entre le gouvernement fédéral, les Länder (au nombre de 16) et les communes. Le principe de subsidiarité et la décentralisation, chers aux Allemands, s'expriment pleinement. La gestion du service d'eau à proprement parler est ainsi confiée aux communes, dans le respect des règles de gestion de la ressource et du milieu organisées à un niveau plus central.

b/ Les acteurs et les modes de gestion

Sans conteste, la caractéristique dominante dans l'organisation des services d'eau allemands est l'implication forte des autorités publiques communales. La privatisation complète du service, au sens anglais, n'existe pas. On rencontre cependant toute une palette de modes de gestion permettant d'organiser la construction et l'exploitation des services (voir [Tableau 2](#)).

Tableau 2 - Importance des différents modes de gestion des services de distribution d'eau en Allemagne (1990, 1430 services)

D'après Hirner (1995)		Proportion en nombre	Part de la distribution	Distribution moyenne (Mm ³ /an)
Propriété exclusivement publique	Régie directe "Regiebetrieb"	5%	1%	0,5
	Régie autonome "Eigenbetrieb"	62%	30%	2
	Entreprise publique municipale "Kommunale Eigengesellschaft"	12%	35%	7
	Syndicat intercommunal "Zweckverband"	10%	14%	5
Avec capitaux privés	Société d'économie mixte	7%	12%	13
	Société à capitaux privés	1%	3%	5
	Autre	3%	5%	1

Le tableau se rapporte à la distribution d'eau, mais l'assainissement connaît une situation proche. Ceci permet de juger du poids largement dominant des modes de gestion publics en Allemagne.

C'est au niveau des communes que sont prises les décisions importantes pour l'organisation des services. Bien que le personnel de l'administration municipale soit en général distinct de celui des services d'eau, les communes restent impliquées directement dans la gestion de ces services : si une entreprise autonome est créée, la municipalité constitue le plus souvent l'actionnaire majoritaire.

L'existence des modes de gestion typiquement communaux a eu des conséquences importantes à la fois sur la structure industrielle du secteur de l'eau et sur les modalités de régulation.

Les entreprises distributrices sont peu concentrées, leur aire d'intervention recouvrant le plus souvent le territoire de l'agglomération. Il est difficile de trouver des chiffres

synthétiques sur le nombre total de services (au sens unités de gestion) mais Kraemer¹⁶ dénombre 6 500 organisations de distribution d'eau pour les seuls Länder de l'Ouest, en 1987.

Au-delà du mode de gestion, les services allemands se caractérisent assez souvent par une exploitation conjointe de plusieurs services publics de réseau (électricité, gaz, chauffage urbain, voire même transport public) au sein d'une entreprise municipale appelée "*Stadtwerk*". Cette forme de regroupement des activités existe surtout dans les grandes villes avec des modes de gestion tels que l'*Eigengesellschaft*.

L'association BGW (*Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft*), qui réunit environ 1 500 gestionnaires allemands de statut public comme privé, fournit des chiffres qui montrent l'importance de ces regroupements d'activités dans les services d'eau allemands.

Tableau 3 - Statistiques sur les regroupements d'activités des services d'eau allemands

	Anciens Länder	Nouveaux Länder
Services ayant une activité uniquement tournée vers l'eau	947 (2 568 285 milliers de m ³)	67 (951 656 milliers de m ³)
Services ayant conjointement plusieurs activités (eau, énergie, chauffages...)	543 (2 805 296 milliers de m ³)	13 (28 029 milliers de m ³)
Total (adhérents à BGW)	1490	80

Source : BGW-Wasserstatistik 31-12-1993

Cette organisation transversale permet des économies de structure puisque les services généraux sont communs à l'ensemble des activités. Des synergies techniques sont également possibles (par exemple, la chaleur dégagée par la production d'énergie est recyclée pour le chauffage urbain). Des subventions croisées existent, les conditions d'accès au marché bancaire sont plus favorables et l'impact des investissements sur le prix peut être plus facilement lissé.

c/ La régulation

Bien qu'elle soit en théorie possible, la gestion purement privée est extrêmement limitée. Owen (1998) rapporte que seulement 3% de l'approvisionnement en eau et 1% de l'assainissement sont réalisés par le secteur privé. C'est surtout à l'Est que les privatisations pourraient augmenter dans les prochaines années. Des grandes villes comme Berlin ont déjà procédé à la délégation de leur service.

Les exploitants ont donc le plus souvent des actionnaires publics locaux et une échelle qui recouvre le territoire des communes allemandes. Il n'existe pas d'entreprises privées ou publiques intervenant à travers l'ensemble du pays.

Ce contexte finalement peu ouvert à la gestion privée a eu une conséquence directe : la régulation est à l'heure actuelle quasi-inexistante.

¹⁶ in Barraqué (1995).

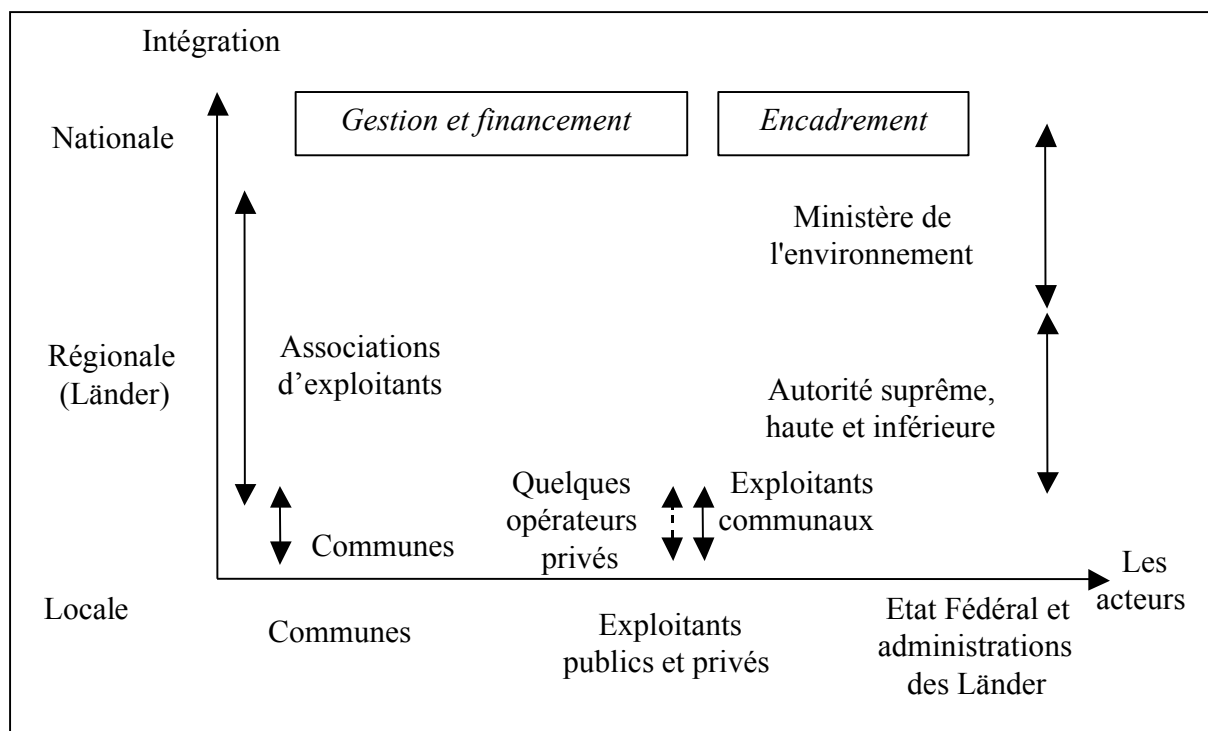


Figure 3 - L'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en Allemagne

Il n'existe pas à proprement parler d'organe de régulation des services d'eau en Allemagne. Les municipalités sont les seules à pouvoir éventuellement jouer ce rôle. Mais, étant directement impliquées dans les structures d'exploitation des services, elles ont rarement mis en place une procédure de contrôle formelle.

Les associations fournissent des données statistiques sur l'eau mais qui n'ont rien à voir, ni avec la publication de niveaux de service, ni avec une régulation économique du secteur.

Il n'existe pas non plus d'encadrement général des prix. Comme dans le système de la régie française, le prix résulte d'une proposition de l'exploitant, négociée avec la municipalité. Le prix peut donc être révisé librement entre eux. Seule une augmentation manifestement disproportionnée pourra faire l'objet d'un contrôle par les services du Ministère des Finances (autorité de contrôle des cartels, en application du droit contre l'abus de position de monopole).

La réglementation impose tout au plus un certain nombre de principes qui dessinent deux tendances :

- l'affirmation de l'intérêt général (égalité des usagers, coût socialement acceptable...),
- la prise en compte d'objectifs économiques (couverture des coûts et retour sur investissement).

Ainsi apparaît un équilibre entre l'intérêt de l'utilisateur et la rentabilité économique des services. Cette double préoccupation se rapproche beaucoup des missions assignées à l'Ofwat dans le modèle anglais. Dans le système allemand la régulation des prix semble donc reposer sur la capacité des municipalités à appliquer de manière informelle les principes généraux d'équité et de couverture des coûts.

Dans la majorité des cas, l'utilisateur paye les factures de l'eau et de l'assainissement de manière séparée. Par exemple, dans la ville de Nuremberg, l'assainissement est resté en régie (*Eigenbetrieb*) alors que l'eau est gérée sous la forme d'une compagnie à capitaux municipaux (*Eigengesellschaft*). C'est une situation représentative d'une majorité de villes allemandes.

La conséquence est double :

- L'utilisateur n'a pas une vision globale de la facture d'eau comme en France. La limite entre impôts et prix de l'eau n'est sans doute pas facile à faire pour un usager.

- Les flux financiers, *via* le paiement par l'utilisateur de la taxe d'assainissement et le paiement par l'exploitant de la taxe de concession (ou le paiement de dividendes pour les entreprises par actions à capitaux publics), rendent possibles des flux financiers vers le budget général des municipalités. Ce facteur explique sans doute l'intérêt économique des communes à conserver la gestion des services d'eau sous leur responsabilité.

Ces éléments ne facilitent évidemment pas la mise en place d'une régulation. L'Allemagne est réputée avoir des prix élevés. L'enquête internationale NUS sur le prix de l'eau¹⁷ dans une quinzaine de pays confirme cette impression en situant l'Allemagne en tête.

Deux raisons sont invoquées en Allemagne pour justifier ce haut niveau. Tout d'abord, les traitements sont en général poussés et la qualité des prestations élevée. Par ailleurs, la consommation par abonné est moins importante que dans d'autres pays, si bien que le prix rapporté au mètre cube est proportionnellement plus important. La comparaison sur la base de la facture annuelle d'un ménage ferait apparaître une moindre différence.

Malgré tout, la question de l'absence de régulation et d'un certain déficit de transparence dans les circuits financiers ne manque pas d'apparaître comme un autre élément favorisant des prix élevés.

d/ Evolutions en cours dans la gestion des services

Deux évolutions nettes se font sentir : d'une part la montée en puissance des privatisations et de l'autre la concentration croissante des exploitants.

La pression économique est forte, aussi bien en exploitation qu'en investissement, pour augmenter le prix, sans quoi l'équilibre du service est menacé. Face à cette crise, le financeur public peut être amené à considérer l'intervention de l'opérateur privé sous un œil beaucoup plus favorable.

En Allemagne, les communes ne sont vraisemblablement pas attirées par le "professionnalisme" du secteur privé, mais plutôt par sa capacité à résoudre les difficultés financières et à générer des gains de productivités. Le problème est particulièrement sensible en ex-Allemagne de l'Est, comme le souligne Dominique Lorrain¹⁸. Il est encore difficile, à l'heure actuelle, de savoir quelle forme exacte prendra la privatisation des services d'eau. On constate un glissement progressif des formes de gestion vers une gestion impliquant les opérateurs privés : les régies deviennent des compagnies municipales, les compagnies

¹⁷ Cette enquête, couramment citée, doit être prise avec quelques précautions car elle repose sur le prix de l'eau pour une consommation industrielle, échantillonné seulement sur quelques villes dans chaque pays.

¹⁸ Lorrain (1994, p 98-103).

municipales ont recours à des capitaux privés et certaines villes signent des contrats de délégation (Berlin, par exemple).

En 1990, les entreprises à capitaux exclusivement privés représentaient 3% de la distribution d'eau (cf. Tableau 2). Owen¹⁹ (1998), déjà cité, prévoit cependant que la privatisation pourrait atteindre jusqu'à 30% d'ici 2010.

La privatisation engendre également une remise en cause du modèle de l'exploitant local. Le tissu industriel allemand, public comme privé, souffre d'un certain manque de concentration. La logique de gestion locale avec des communes de taille supérieure aux communes françaises a permis à des structures efficaces de se constituer à un niveau local. Mais face à un processus de privatisation potentiel dans lequel des opérateurs étrangers (anglais et français principalement) cherchent à s'introduire sur le marché, le poids des compagnies allemandes apparaît bien faible. Certains gestionnaires commencent à se poser la question d'une gestion plus concentrée des services. Probablement, si le marché tend à se développer, certaines compagnies privées ou semi-publiques vont prendre de l'ampleur.

Dans ce contexte, leur intervention sur d'autres marchés (notamment français) pourrait se développer. Le groupe allemand RWE, deuxième groupe énergétique allemand, s'implique dans le secteur de l'eau. RWE a déjà racheté l'Anglais Thames Water et cherche à prendre position en France.

Cette tendance à la privatisation dans un contexte de responsabilité et d'autonomie locale se fait en l'absence de mise en place de structures de régulation formalisées. Mais le débat commence à s'ouvrir et il est probable que des réformes seront engagées dans la décennie qui s'ouvre.

En tout état de cause il semble difficile d'envisager qu'un système de régulation soit instauré au niveau national. Cette responsabilité reviendra plus vraisemblablement aux Länder.

II.2 Angleterre : privatisation complète des services

Les différentes nations du Royaume-Uni n'ont pas toutes adopté la même organisation pour leurs services d'eau. Le modèle de gestion présenté a été mis en place en Angleterre et au Pays de Galles (soit 51 millions d'habitants).

Il est souvent cité comme référence car il a poussé à son terme le principe de privatisation des services d'eau : la propriété des installations et la totalité de la gestion sont confiées à des compagnies privées, encadrées par des autorités de régulation indépendantes.

a/ Le cadre national

Après guerre, la gestion des services d'eau est confiée en majorité à des collectivités locales, municipalités ou autorités supra-régionales. Une trentaine de petites sociétés privées s'est toutefois maintenue pour des raisons historiques. Déjà à cette époque, la concentration des services d'eau est beaucoup plus forte qu'en France puisque leur nombre est inférieur à 200 pour l'eau et 1 400 pour l'assainissement²⁰.

¹⁹ p 36 et 43.

²⁰ Barraqué (1995, p 233-234).

Mais la gestion des collectivités est mise en cause : une certaine incompétence technique et un sous-investissement chronique, capables de mettre en danger la pérennité des services, sont dénoncés. C'est pourquoi une première réforme est entreprise dans les années soixante-dix. Le *Water Act* de 1974 instaure la régionalisation de la gestion, destituant les collectivités de leur pouvoir (sauf sur les réseaux d'assainissement) au profit des *Regional Water Authorities* (RWA) sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement.

Toutefois, ces structures ne sont pas non plus exemptes de critiques. D'une part, leur position de juge et partie est dénoncée (les autorités sont à la fois responsables de la gestion du milieu, de la police de l'eau et de l'exploitation des services). D'autre part, la faiblesse des financements publics ne permet pas toujours une réhabilitation et une adaptation suffisantes des équipements.

En conséquence, après l'arrivée du gouvernement Conservateur de Margaret Thatcher, le processus de privatisation est décidé. Il aboutit, avec le *Water Act* de 1989, à la privatisation des dix RWA ainsi que de l'ensemble des services d'assainissement. Cette réforme s'inscrit dans le cadre d'un mouvement beaucoup plus large de privatisation des services publics. D'inspiration fortement libérale, le gouvernement décide l'ouverture aux opérateurs privés des services d'électricité et de gaz, du transport ferroviaire et des télécommunications.

On dispose donc d'un recul d'une dizaine d'années pour analyser les résultats de cette privatisation.

b/ Les acteurs

La privatisation implique que les compagnies, propriétaires des installations, assument à la fois la gestion et le financement de l'exploitation, de la maintenance, du renouvellement et des investissements. Par contre, le prix est fixé par le régulateur économique, l'Ofwat.

Chaque compagnie opère sur un territoire déterminé au moment de la privatisation. Les dix *Water and Sewerage Companies* (WaSC) gèrent l'eau et l'assainissement sur des services supra-régionaux (4 à 5 millions d'habitants en moyenne). Les dix-neuf *Water only Companies* (WoC), héritées des anciennes petites compagnies privées, se contentent de la gestion de l'eau sur des zones correspondant à de petites régions ou à de grosses villes (600 000 habitants en moyenne).

Cette forte intégration des gestionnaires (au total, moins de 30 opérateurs) à un niveau supra-régional est une caractéristique fondamentale du système anglais qui la différencie fortement du cas français (34 000 services d'eau et d'assainissement, mais seulement 3 principaux opérateurs privés). C'est sans doute une des clefs du fonctionnement de ce système.

c/ La régulation

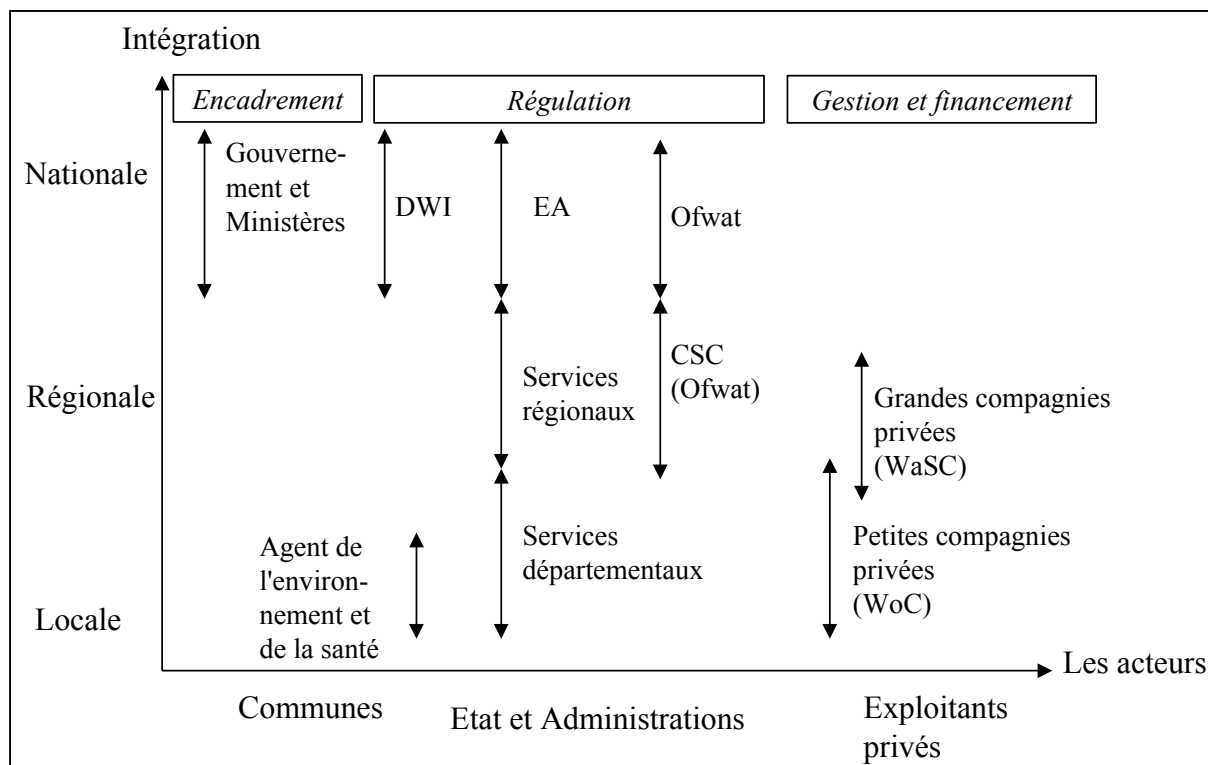


Figure 4 - L'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en Angleterre

Les services d'eau sont principalement soumis à la régulation de trois administrations :

- *Le Drinking Water Inspectorate (DWI)* contrôle le respect des normes sanitaires pour l'eau potable. A la différence des DDASS françaises, il n'effectue pas lui-même de campagnes d'analyses, mais vérifie le système d'autocontrôle mis en place par les compagnies (laboratoires accrédités, programmes de mesures conformes).

- *L'Environment Agency (EA)* contrôle les aspects liés à la protection de l'environnement (autorisation des prélèvements et des rejets, police des eaux dans le domaine industriel et domestique).

- *L'Office of Water Service (Ofwat)* est responsable de la régulation économique des compagnies. Le Directeur Général de l'Ofwat doit s'assurer que les compagnies disposent des moyens suffisants pour assumer et financer leurs responsabilités sans surtaxer les consommateurs et en se conformant à un niveau minimum de services. Pour cela, il compare les performances techniques et financières des compagnies et fixe des limites de prix. L'instance d'appel pour les décisions de l'Ofwat est la Commission des Monopoles et des Fusions (*Monopolies and Mergers Commission, MMC*).

L'ensemble du dispositif de régulation constitue un système puissant, centralisé, mais disposant aussi de relais régionaux, capables d'influencer notablement les décisions et la

gestion des compagnies. De par la loi, les régulateurs disposent d'un pouvoir coercitif sur les compagnies.

Le DWI appartient au Ministère de l'Environnement. L'EA est financée pour partie par le gouvernement et pour partie par des ressources propres. Enfin, l'Ofwat, organisation publique indépendante, est financé par une taxe prélevée sur les compagnies d'eau.

La régulation économique est un trait fondamental du système anglais. Elle est directement inspirée de la théorie de Littlechild²¹. Dans un contexte de monopole naturel où la concurrence est extrêmement réduite, la principale difficulté consiste à mettre en place un système qui à la fois stimule l'efficacité technique et financière des compagnies et en même temps les empêche d'être les seules à profiter de leur rente de situation.

Plusieurs mécanismes permettent au Directeur Général de réaliser ce double objectif :

- le mécanisme de fixation du prix ("*price cap*"), basé sur les plans de gestion des actifs ("*Asset Management Plan*", AMP),
- l'utilisation des comparaisons entre les compagnies,
- le suivi d'indicateurs de performance (appelés "DG" pour "*Director General*"),
- les ajustements itératifs du processus ("*Periodic Review*"),
- la promotion de bonnes pratiques.

- ***Le "price cap" : une incitation à la productivité***

Le principe du price cap est l'élément central du système. Durant une période, initialement prévue de 10 ans, mais ramenée en pratique à 5, les tarifs moyens doivent suivre une évolution inférieure à "RPI + K".

RPI (*Retail Price Index of inflation*) représente l'évolution de l'inflation. Quant au facteur K, il est fixé par le Directeur Général. Le K doit être fixé de manière à garantir les recettes pour financer les services et dégager un retour sur capital investi suffisant, mais sans surtaxer les consommateurs. Les compagnies sont tenues alors de fournir les éléments en termes de coût d'investissement, de rémunération du capital et de coûts d'exploitation pour permettre la détermination du K²².

Ce système laisse donc deux marges de manœuvre aux compagnies pour dégager des profits :

- en ayant une gestion efficace de leurs actifs, qui permette de limiter les dépenses d'investissement par rapport aux prévisions et d'améliorer le retour sur capital,
- en améliorant la productivité de l'exploitation pour dégager des marges supérieures à celles initialement prévues.

Ces deux marges de manœuvre fonctionnent comme une double stimulation.

- ***Les Periodic Reviews : un processus itératif***

La fixation des K est effectuée tous les cinq ans. Cette période est suffisamment longue pour que les compagnies puissent tirer profit des gains de productivités réalisés. Mais elle

²¹ Littlechild (1988).

²² Cf. "1996-1997 report on the financial performance and capital investment of the water companies in England and Wales", Ofwat.

permet, à moyen terme d'ajuster le K pour baisser les prix et faire passer au client une partie des gains de productivité.

Grâce à ces révisions périodiques, le processus de régulation est adaptatif et capitalise l'expérience passée. Ainsi, les premiers K volontairement élevés pour permettre de rattraper le retard d'investissement accumulé avant la privatisation, ont conduit à des bénéfices exceptionnellement élevés, mal acceptés par l'opinion publique. Dès la seconde *Periodic Review*, les K ont été ajustés à la baisse. Avec l'expérience du passé, l'Ofwat améliore sa connaissance des coûts et calibre mieux le juste niveau de rémunération à prévoir. En cas de dérive, il peut réajuster les prix dès la révision suivante.

- ***Les indicateurs de performance : une obligation de résultat***

L'instauration des indicateurs de performance (DG) oblige les compagnies à prendre en compte explicitement les différents aspects ainsi mis en valeur. C'est un facteur d'incitation directe sur les gestionnaires. Le Tableau 4 détaille les principales dimensions soumises à mesure.

Tableau 4 - Les indicateurs de performance de l'Ofwat (DG)

	Performance mesurée	Commentaire
DG 1	Disponibilité de la ressource	Abandonné en 1995, car les estimations étaient non fiables (et l'EA suit par ailleurs cet aspect)
DG 2	Pression des conduites d'eau	-
DG 3	Interruption de la distribution	-
DG 4	Restriction d'usage de l'eau	-
DG 5	Débordement d'égouts	-
DG 6	Réponses aux requêtes sur la facture	-
DG 7	Réponses aux plaintes écrites	-
DG 8	Facturations avec relève des compteurs	Introduit en 1995
DG 9	Contacts téléphoniques	idem

Chaque indicateur est décliné en une série de sous-indicateurs, très précisément définis dans le manuel de référence (Ofwat 1997). Les compagnies rendent compte de leurs résultats dans le "July Return", rapport annuel dont le format est standardisé.

- ***La comparaison des résultats : une stimulation compétitive***

Le mécanisme du price cap comprend déjà une comparaison des coûts, qui fonde la fixation du K par l'Ofwat. De manière complémentaire, chaque année, les compagnies sont classées²³ suivant les performances de leurs services (mesurées par les DG).

Ce mécanisme réintroduit une compétition entre les compagnies, même en l'absence de concurrence. Les classements réalisés ont un impact sur les gestionnaires : leur image auprès des clients s'en trouve affectée et la pression des CSC, comités locaux de l'Ofwat, est renforcée.

²³ L'Ofwat publie ces comparaisons chaque année (Ofwat 1997).

La comparaison permet également d'avoir des objectifs d'amélioration évolutifs. Le niveau de référence n'est pas statique, mais dépend des efforts réalisés par l'ensemble des compagnies.

- ***Les niveaux de service garantis ("Guaranteed Standards Scheme", GSS)***

Les entreprises, sous la supervision des comités locaux de l'Ofwat (CSCs), doivent s'engager sur certaines prestations auprès de leurs clients (par exemple, information préalable sur les interruptions pour maintenance, durée maximum d'interruption liée à une cause accidentelle, respect du délai de réponse aux demandes...). Si ces engagements ne sont pas respectés, les clients reçoivent un dédommagement (de l'ordre de 10£).

- ***La promotion des bonnes pratiques***

L'Ofwat édite enfin des recommandations ou des guides de bonnes pratiques qui encouragent les compagnies à améliorer la qualité de leur gestion et de leurs prestations.

Ainsi, l'Ofwat accorde une attention particulière à des sujets tels que les services destinés aux personnes handicapées, l'information des clients, la gestion des impayés ou la politique d'économie de l'eau.

Sur le terrain, la régulation des services d'eau anglais repose ainsi sur une transparence poussée de la gestion des services. Les informations concernant les coûts et les performances sont transmises à l'Ofwat suivant un processus strictement cadré et contrôlé (définition des informations à transmettre, auditeurs externes vérifiant l'application de ces règles).

En contrepartie, l'Ofwat laisse une grande marge de manœuvre aux gestionnaires. Les coûts sont analysés en grande masse, et leur pertinence est appréciée en fonction des résultats obtenus. L'approche des coûts et de la fixation des prix est méthodique, basée sur une analyse économique et sur la décomposition technique des besoins.

Les principaux succès de ce mode de régulation résident dans sa capacité à avoir recréer les conditions d'un financement des investissements et également à générer des améliorations de la qualité des prestations sur les aspects soumis à mesure de performance et des gains de productivité²⁴. La capitalisation des connaissances sur les coûts est également une force de ce système de régulation. La régionalisation des services puis la privatisation ont enfin favorisé l'émergence d'une industrie de l'eau dynamique et performante, capable d'intervenir sur les marchés internationaux.

Par contre, plusieurs faiblesses se sont révélées²⁵. Tout d'abord, les prix concédés aux opérateurs se sont avérés excessivement favorables durant les premières périodes, ce qui s'est traduit par une hausse des bénéfices. Les gains de productivités ont également une contrepartie sociale non négligeable. Par ailleurs, le déficit démocratique du système semble difficile à combler. Différents régulateurs (Ofwat et EA notamment) se sont opposés en prétendant chacun représenter "le point de vue du consommateur". Il faut aussi reconnaître que la mise en place d'un système de régulation lourd comme c'est le cas en Angleterre représente un coût non négligeable (le budget annuel du seul Ofwat s'élève à plus de

²⁴ Se reporter aux rapports annuels de l'Ofwat (Ofwat 1997; Ofwat 1997; Ofwat 1997).

²⁵ Voir en particulier un audit réalisé pour le gouvernement (National Audit Office 1997).

15 millions d'Euros), même si en théorie, les baisses de prix générées doivent plus que compenser cet ajout fait à la facture d'eau. Enfin, certains économistes²⁶ estiment que le principal effet pervers du système de régulation anglais consiste à orienter les stratégies des entreprises vers le court terme, au détriment de la pérennité du service. Lorsque la pression du régulateur se fait sentir trop souvent, les actionnaires perdent confiance dans les engagements pris. Ils craignent de voir les avantages obtenus trop rapidement effacés lors d'une période de négociation suivante. La conséquence est double : un sous-investissement préjudiciable à la pérennité du service et une prise en compte minimale des obligations de service public.

II.3 Portugal et Italie : deux modèles en transition

a/ Le cadre national portugais

Le Portugal a entrepris depuis quelques années une réforme de l'organisation des services d'eau et d'assainissement, ce qui en fait un cas tout particulièrement intéressant.

Le Portugal comporte 305²⁷ communes pour 10 millions d'habitants. Leur taille moyenne est donc bien supérieure à celle des communes françaises et se rapprocherait plutôt de l'échelle de nos communautés de communes ou d'agglomérations.

Leur poids est historiquement très fort. Dès l'origine, au XIIe siècle, le pouvoir des communes a constitué un élément central dans la construction et l'organisation du pays. La dictature de Salazar a marqué le passage à la centralisation totalitaire du pouvoir, avec des maires nommés. En 1974, la révolution restaure les prérogatives des communes et la vie démocratique locale. La tension entre le pouvoir central et les communes reste un débat très actuel dans la vie politique portugaise.

Ces éléments historiques sont importants pour comprendre le poids des communes dans la gestion des services d'eau. Cette dernière fait partie des prérogatives locales. Les maires sont attachés à conserver leurs responsabilités et leur pouvoir de décision sur les services d'eau. Ils ont le sentiment fort de représenter la population.

Les ressources disponibles au Portugal sont en moyenne importantes (6 100 m³/hab/an). Mais cette apparente richesse cache une forte inégalité : au Sud, le climat méditerranéen et l'importance de l'irrigation rendent l'eau plus rare.

La population de 10 millions d'habitants (pour une surface de 89 0300 km²) se répartit entre quelques zones urbaines fortement concentrées et des zones rurales peu densément peuplées.

Ces principaux traits conditionnent l'organisation de la gestion de l'eau :

- Le manque relatif d'eau et la concentration urbaine dans certaines zones nécessitent des systèmes d'approvisionnement en eau à une échelle régionale.

- La distinction entre les zones d'agglomération et les zones plus rurales justifie la mise en place d'une organisation différenciée des services d'eau.

Le cadre réglementaire de la gestion de l'eau a connu de fortes évolutions depuis la fin des années 80. Deux tendances notables se dégagent : la coordination et la planification de la

²⁶ Defeuilley (1998) Mac Gowan (1995).

²⁷ Dont 30 dans les régions autonomes de Madère et des Açores.

politique de l'eau se développent ; dans le même temps, une réforme de l'organisation des services de distribution d'eau et d'assainissement ouvre la voie de la privatisation (sous un régime de délégation).

Le décret-loi n°379/93 met en place une gestion "multimunicipale" dans les régions urbaines. Des compagnies de statut privé (mais aux capitaux détenus par l'Etat et les collectivités) seront créées pour le transport d'eau et la fourniture en gros des collectivités. De même, pour l'assainissement, ces entreprises réaliseront le transport et le traitement des effluents. Il s'agit de créer des structures ayant une logique d'entreprise et qui soient susceptibles de réaliser des économies d'échelle permettant une gestion plus efficace de l'approvisionnement des zones urbaines. Ces compagnies signent des contrats de délégations avec le gouvernement central. Pour les zones rurales, la possibilité est ouverte de confier la gestion des petits services à des compagnies privées, également sous un contrat de concession signé avec les municipalités (dont le modèle sera proposé par le décret-loi 319/94).

Cette réforme constitue la pierre angulaire du nouveau système de gestion des services d'eau et d'assainissement au Portugal. Bien que les capitaux des compagnies multinationales restent publics, ce système enclenche clairement un processus de privatisation qui n'est toujours pas arrivé à son terme.

b/ Les acteurs et les modes de gestion

Dans le cadre légal actuel, le mode de gestion des services d'eau se rapproche formellement du modèle français. La compétence des services d'eau et d'assainissement demeure une prérogative des municipalités. La propriété des équipements et des infrastructures reste publique. Les pouvoirs publics (gouvernement central ou municipalités) peuvent signer des contrats de concession avec des entreprises ou conserver la gestion des services en régie.

Toutefois, la prédominance des capitaux publics au sein des entreprises exploitantes et l'ouverture encore limitée du marché à la gestion privée distinguent clairement le Portugal de la France (moins de 10% de la population est desservie par des entreprises faisant intervenir des capitaux privés²⁸).

Trois modes de gestion sont possibles :

- Une gestion directe par les services de la municipalité (équivalent de la régie simple). Les transferts avec le budget général ne sont alors pas contrôlés.
- Une gestion par une entreprise municipale clairement séparée des services communaux (équivalent de la régie dotée de la personnalité morale).
- Une concession à une entreprise de statut privé (soit les entreprises multimunicipales pour les grands systèmes d'approvisionnement, soit toute entreprise candidate pour la gestion de la distribution de l'eau et de la collecte des effluents et pour les zones plus rurales).

Il est important de bien distinguer les deux types de concessions qui viennent d'être introduites par la loi. C'est l'Etat qui signe les concessions avec les compagnies multimunicipales, dont les capitaux restent publics. Les autres concessions sont signées avec les communes et font intervenir des opérateurs qui peuvent être totalement privés.

²⁸ D'après Drouet et Sellier (1999).

Les réformes récentes modifient le visage des exploitants des services d'eau. Face aux services communaux et à la compagnie des eaux de Lisbonne (l'EPAL²⁹), contrôlée historiquement pas l'Etat, d'autres formes de gestion apparaissent.

Le passage de la compagnie des eaux de Lisbonne d'un statut d'administration publique à un statut de Société Anonyme à capital public est le premier signe de la réforme, mais c'est sans doute également celui qui a entraîné le moins de changements effectifs : le fonctionnement opérationnel de la compagnie ne s'est pas trouvé remis en cause.

Par contre, la création de la holding IPE-AdP³⁰, regroupant toutes les compagnies d'eau régionales de droit privé, mais encore à capitaux publics, constitue une évolution importante. De nouveaux opérateurs, organisés dans l'esprit des compagnies privées, sont créés fin 1993. Leur rôle consiste à former des entreprises professionnelles, ayant une taille et une intégration suffisante pour dégager des effets d'échelle, développer des compétences techniques et professionnelles fortes et étendre l'activité y compris à l'international.

L'enjeu est double :

- introduire un opérateur mieux adapté à la gestion et au financement des infrastructures structurantes de l'approvisionnement et de l'assainissement,
- développer un tissu industriel plus dynamique et d'échelle suffisante pour renforcer les compétences nationales face aux puissants groupes d'ingénierie étrangers.

Parallèlement, l'introduction de la délégation des services communaux ouvre la porte à un nouveau type d'opérateurs privés. Peu de délégations ont été réellement menées à terme jusqu'à présent (on en compte une vingtaine fin 2000). Le discrédit sur les délégataires français et les affaires de corruption ne sont d'ailleurs pas indifférents à cette situation. Toutefois, des contrats commencent à être signés. Les entreprises signataires sont pour l'instant le plus souvent formées par l'association d'une compagnie d'ingénierie étrangère (française ou espagnole) et d'un groupe financier national. C'est le cas, par exemple, de l'association entre la compagnie des eaux de Barcelone (rattachée par ailleurs à la Lyonnaise des Eaux) et le groupe Lusagua (construction, environnement et finance).

La répartition du pouvoir entre les différents acteurs présente plusieurs traits marquants. Le pouvoir d'initiative et de décision reste principalement local, avec les prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire, et d'organisation de la gestion des services d'eau (en dehors des systèmes multimunicipaux).

L'Etat dispose d'un pouvoir financier qui lui permet d'exercer une incitation sur les communes, favorisant un regroupement mais sans pouvoir leur imposer un mode de décision centralisé de type top-down.

Il n'existe pas de services locaux de l'Etat, susceptibles d'apporter un appui aux collectivités dans leurs choix techniques et leurs négociations. Toutefois, des laboratoires comme le LNEC en collaboration avec le MARN proposent des guides méthodologiques aux collectivités pour les aider dans la gestion de leurs services d'eau.

²⁹ Empresa Portuguesa das Águas Livres

³⁰ Investimentos e Participações Empresariais S.A. - Aguas de Portugal

Les opérateurs privés restent encore peu présents et le tissu industriel spécifique du secteur de l'eau relativement faible. Toutefois avec la baisse des fonds d'origine publique, leur rôle sera certainement amené à se développer, permettant un encadrement technique et financier de la gestion des services. La reprise des procédures de délégations et la mise en place des compagnies multimunicipales en sont les signes avant-coureurs.

Enfin, le pouvoir de régulation reste encore assez faible et est en train de se structurer. Sa principale clef d'action repose sur l'enquête et l'information (*sunshine regulation*).

c/ La régulation

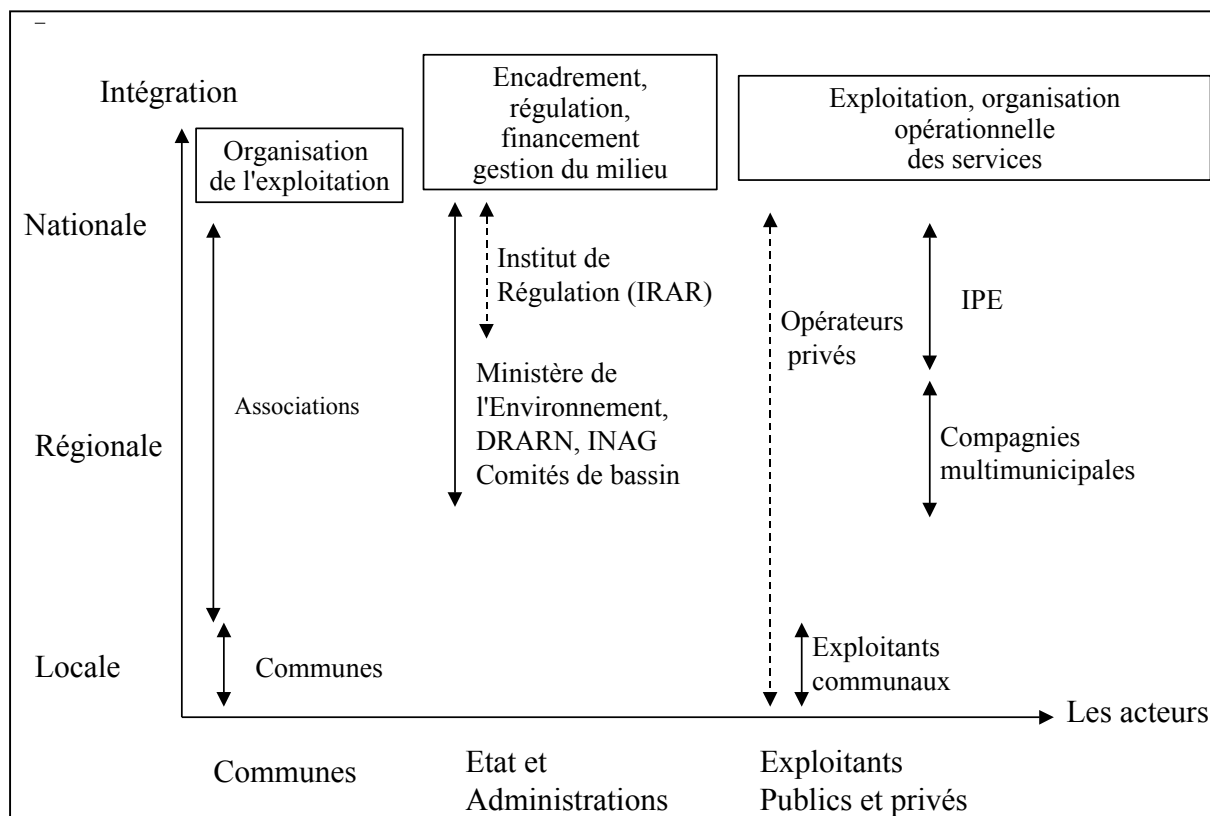


Figure 5 - L'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau au Portugal

La délégation de l'investissement et de la gestion d'une partie des services d'eau soulève la question de la fixation du prix, du contrôle et de la régulation des compagnies de statut privé.

L'Etat s'est trouvé confronté à un choix politique : fallait-il laisser aux seules collectivités l'initiative du contrôle ou bien mettre en place une régulation plus forte au niveau national mais susceptible de priver les communes d'une partie de leur pouvoir ?

Le décret loi 379/93 fixe finalement les bases d'un double système à l'image de l'organisation des délégations. Pour les délégations signées avec l'Etat dans le cadre des compagnies multimunicipales, la loi prévoit l'instauration d'une commission d'inspection chargée de négocier le prix et contrôler l'application du cahier des charges. En particulier, il

prévoit la mise en place de procédures de certification de la qualité et un système de fixation du prix inspiré du "price cap" anglais. Cette commission de contrôle de l'AdP, est créée par une résolution du Ministère de l'Environnement en 1995.

Par contre, pour les délégations signées directement avec les communes, l'Etat n'intervient pas directement. Le décret-loi 319/94 donne un modèle général de cahier des charges que la commune peut adapter à sa convenance. La loi prévoit la mise en place d'un simple observatoire chargé de faire circuler l'information afin d'aider les communes à évaluer et stimuler leurs services. Mais cet observatoire prévu en 1995 (décret-loi n°147/95) n'a jamais vu le jour.

En 1997, la fusion des deux entités, observatoire et commission d'inspection, en un unique institut de régulation est annoncée dans le décret-loi n°230/97. Toutefois, le texte reste très vague sur le rôle et le contenu de cet observatoire. Le directeur de ce futur institut de régulation n'est toujours pas nommé à la fin de l'année 1997. Son rôle et ses pouvoirs sont mal définis.

Le processus est relancé en 1999, avec la création de l'IRAR, institut de régulation de l'eau et des déchets. C'est un organisme autonome au niveau administratif et financier, mais placé sous la tutelle du Ministère de l'Environnement. Cet organisme comporte deux instances :

- Le Conseil de Direction (président nommé pour 5 ans par le gouvernement) exerce les principales compétences de régulation et la gestion courante. Ses attributions sont détaillées en encart.

- Le Conseil Consultatif (15 membres représentant les institutionnels, les opérateurs, les consommateurs...) se prononce sur le plan annuel et le rapport d'activité de l'IRAR.

Il faut attendre la fin de l'année 1999 pour que le président de l'IRAR soit nommé. L'effectif de l'institut est d'environ 20 personnes (25 à terme), avec un budget 2000 estimé à 242 millions d'Escudos soit 1,21 millions d'euros (1,5 à terme). Ces chiffres sont 10 fois moins élevés que ceux de l'Ofwat (pour une population 5 fois moins importante).

Le premier rapport du régulateur est rédigé fin 1999 pour 2000. Il décrit le contexte général du secteur et dresse les objectifs de l'IRAR, notamment concernant cinq programmes : la régulation économique et tarifaire, les procédures de concession, la régulation de la qualité des services, la qualité des systèmes et la défense des intérêts des consommateurs.

L'IRAR ne dispose d'aucun moyen coercitif, notamment sur la fixation des prix (les collectivités restent maîtres de leur gestion). Son pouvoir se limite à la mise en exergue d'exemples et à la diffusion d'information auprès du public. Il joue donc sur la "*sunshine regulation*".

Après un an d'activité le premier directeur de l'IRAR, Pedro Cunha Serra, quitte ses fonctions, en grande partie pour des raisons politiques : il n'estime pas avoir eu les moyens et le soutien nécessaire pour mettre en place son pouvoir de régulation. Le poids de l'entreprise nationale, reste fort et le système encore marqué par une certaine inertie.

Les attributions du Conseil de Direction de l'IRAR (Art. 11 du décret-loi 362/98)

- proposer des normes réglementaires en matière de qualité d'eau,
- émettre des recommandations sur le processus d'adjudication des concessions,
- se prononcer sur les clauses des contrats (y compris au plan tarifaire) ; élimination des clauses ne respectant pas les droits des consommateurs,
- recueillir et diffuser des informations sur la qualité des services,
- promouvoir des recommandations, diffuser des informations et sensibiliser les gestionnaires en vue d'améliorer la qualité des services,
- collaborer avec l'Institut de la Consommation,
- analyser les comptes des gestionnaires,
- informer le Ministère en cas de situation anormale.

A l'image du tissu industriel privé, les outils de la régulation sont potentiellement présents, mais se mettent en place de manière hésitante. Rien ne permet encore de savoir quel sera leur développement et leur pouvoir effectif.

On peut souligner, dans ce pays, qu'à travers la réforme de la gestion de l'eau deux logiques s'opposent. La logique libérale, qui avait présidé au moment de la création du système multimunicipal, devait conduire à la privatisation sous régulation publique. Les socialistes remettent en avant une vision plus forte du rôle de l'Etat, en ajournant la privatisation des compagnies multimunicipales. Mais l'évolution et la concrétisation du système de régulation sont, elles aussi, restées en attente pendant plusieurs années.

Le système de régulation portugais est un système mixte entre la régulation locale par les collectivités, la régulation gouvernementale centralisée et la régulation centrale par un organisme indépendant. Dans ce cadre, les mécanismes de régulations se classent en trois catégories :

- le contrôle par l'actionnariat public (communes et gouvernement) des compagnies multimunicipales,
- la fixation des conditions de délégation dans les contrats (déterminant les conditions de fixation du prix ainsi que les responsabilités et les engagements de l'exploitant),
- le contrôle par le jeu d'un observatoire de la concurrence qui fait circuler l'information sur les services afin de permettre des comparaisons. Ce dernier volet reste actuellement potentiel, soumis à la mise en place effective de l'institut de régulation.

Le système de gestion de l'eau portugais peut être qualifié de système mixte à bien des égards :

- une privatisation à la française potentiellement ouverte, avec une professionnalisation des entreprises gestionnaires, mais avec un poids public encore dominant,
- une tendance à l'intégration des décisions et à une résolution des difficultés au niveau supracommunal, mais avec un pouvoir des communes qui reste incontournable (comme pour les communes allemandes),

- un système de régulation autonome (plus proche donc du système anglais) prévu au niveau national, mais qui manque encore de moyens et de pouvoirs.

L'ensemble de ces caractéristiques fait du système portugais un modèle à part entière qui ne saurait être rattaché à un autre des modèles européens existants. Mais avant tout, le modèle portugais est sans doute un modèle "en devenir". Les évolutions en cours en sont à leur début. Suivant l'évolution des deux principaux acteurs que sont les gestionnaires privés et le régulateur, le Portugal se rapprochera peut être plus nettement d'un modèle existant.

d/ Le cadre national italien

L'Italie (environ 60 millions d'habitants) constitue un dernier exemple intéressant en Europe : l'organisation y était formellement assez proche de celle rencontrée en France (responsabilité communale avec une grande diversité dans la taille des unités de gestion) mais ce pays a tenté récemment une réforme de l'organisation et de la régulation.

Le premier problème de la ressource en eau en Italie est quantitatif : 34,6% de la population alimentée par les réseaux publics ne reçoit pas une quantité d'eau suffisante pendant au moins un trimestre par an³¹.

Mais, contrairement à l'Angleterre, la rareté de la ressource n'a pas conduit à une centralisation de la gestion. L'éclatement des services reste une caractéristique forte de l'Italie. Le pays compte 8 000 communes. Des données de l'ISTAT³², rapportées par C. Tore, dénombraient en 1987, 23 500 unités physiques avec 5 500 services d'eau potable, 7 000 réseaux de collecte d'eaux usées et 11 000 stations d'épuration. Cette répartition correspondrait à environ 13 000 gestionnaires (Massarutto 1997). L'Italie est donc au deuxième rang de l'éclatement de la gestion des services après la France.

D'un point de vue économique, l'équilibre des dépenses par les recettes du service est souvent partiel, la fiscalité générale (de l'Etat) supportant le complément de financement. Les affaires de corruption et de malversation ont également touché le milieu de l'eau. L'opération "mani pulite" (mains propres) a eu des retentissements dans ce secteur.

L'existence de nombreux petits services, souvent mal financés, a entraîné une dégradation technique des installations (rendements faibles, efficacité de l'assainissement souvent insuffisante).

Ce constat explique la volonté politique d'entreprendre des réorganisations du système de gestion de l'eau en Italie, avec la loi Merli, puis la loi Galli.

La loi 319/76 (dite loi Merli) fixe le rôle respectif des différents niveaux administratifs (communes, provinces, Etat) dans la gestion de l'eau. Mais la réforme la plus importante vient avec la loi Galli.

La loi 36/94 (dite loi Galli) marque une étape importante dans la réforme du système de gestion de l'eau en Italie. Elle répond à plusieurs objectifs :

- Améliorer la gestion de la ressource en donnant la priorité à l'alimentation en eau potable. L'eau souterraine passe dans le domaine public et doit être gérée en respectant un

³¹ Tore (1998).

³² Institut Centrale di Statistica.

principe de solidarité. Les usages de l'eau sont soumis à un régime d'autorisation plus strict et la gestion de l'offre et de la demande doit être planifiée.

- Améliorer la gestion des services en regroupant, de manière obligatoire, les communes. Les communes sont invitées à se regrouper pour transférer leurs responsabilités à des structures transversales, "périmètres de gestion optimaux". Si le regroupement n'est pas effectué volontairement, passé un certain délai, les régions imposent la création de ces périmètres. Ils sont basés sur trois principes : respecter le bassin versant, résoudre le problème de l'éclatement des ressources et permettre des effets d'échelle positifs. La relation entre les communes et la nouvelle structure est une relation de concession (la propriété reste publique mais l'exploitation, la maintenance et les investissements nouveaux sont confiés à l'opérateur).

- Améliorer la couverture des coûts par les recettes. Les articles 9 et 11 de la loi insistent sur la nécessité de créer les conditions de l'efficacité économique et financière des services. Elle détermine les règles à appliquer pour la fixation du prix. Elle devra se baser en particulier sur un plan d'investissement préparé dans chaque périmètre de gestion.

- Améliorer la qualité du service aux usagers. Les articles 4, 6, 13 et 21 insistent sur la prise en compte des usagers et sur la nécessité d'améliorer la qualité du service rendu.

e/ Les acteurs et les modes de gestion

Les communes et les syndicats intercommunaux sont largement responsables de l'organisation de la gestion des services locaux. Bien que leurs prérogatives soient de plus en plus encadrées par les directives de l'Etat, elles conservent un pouvoir important.

Avec l'entrée en application de la loi Galli, qui impose les regroupements, les collectivités transfèrent leurs prérogatives aux nouvelles structures, les "périmètres optimaux de gestion". L'exploitation des services d'eau se caractérise alors non seulement par le nombre important de services, mais également par l'extrême émiettement des opérateurs chargés de les exploiter, puisqu'il y en a un par périmètre. C'est une différence importante avec la France où les opérateurs sont concentrés, malgré un nombre important de services.

Cent cinquante gros opérateurs exploitent plus de la moitié des services d'eau, alors que les services restants sont gérés par quelque 11 000 entités. Ces gros services recouvrent principalement des entreprises publiques chargées de la gestion de grosses villes surtout au Nord. Leur activité a progressivement augmenté. C'est le cas par exemple de l'ACEA³³, chargée originellement de la distribution de l'électricité à Rome, et qui, progressivement, s'est vu confier la gestion de l'eau et de l'assainissement et qui a intégré peu à peu des communes voisines. Certains correspondent également au regroupement de plusieurs communes au sein de syndicats (surtout pour l'eau).

Pour les infrastructures de transfert d'eau entre régions, des établissements publics ont été créés. Ils sont souvent rattachés à l'Etat, aux régions, voire à de grandes holdings d'Etat issues du secteur de l'énergie (Italgas, ENI).

De nombreuses entreprises municipales, en passant à un statut de droit privé, ont augmenté leur indépendance par rapport à l'actionnaire public municipal. Le pouvoir de décision et d'organisation du service repose alors en grande partie sur les opérateurs. Ils ont la maîtrise technique des systèmes et ils assurent le plus souvent l'investissement.

³³ Azienda Comunale d'Eletricità de Acqua.

Malgré la loi Galli, la part du privé dans le secteur de l'eau reste faible. Elle pourrait être estimée actuellement à environ 5 à 6%. En dehors de quelques grandes villes historiquement gérées par des entreprises privées, la plupart des services confiés aux privés sont de très petits services. Cette situation s'interprète comme une prise de position stratégique des filiales de groupes italiens ou étrangers qui cherchent à s'implanter ensuite sur de grosses collectivités voisines.

Dans l'assainissement, la part du privé est plus importante (20% des services³⁴). Il s'agit soit de filiales de grands groupes de construction qui choisissent de se diversifier, soit d'entrepreneurs locaux.

Du point de vue de l'organisation administrative, les opérateurs publics et privés se répartissaient traditionnellement entre trois formes.

- La gestion directe (environ 35% du volume d'eau distribué³⁵). Le service d'eau n'a pas de budget propre et son personnel est directement intégré au personnel municipal.
- L'entreprise municipale autonome de droit public (régie) "azienda municipalizzata" (environ 43%). Elle a un budget mais n'a pas de personnalité juridique propre. Son autonomie par rapport à la commune est donc limitée. Certaines communes se sont regroupées sous cette forme, équivalent de nos syndicats (consorzio) ou de nos districts (compresorio).
- La gestion déléguée à une entreprise privée (environ 4%). La commune contracte avec une entreprise privée. La commune reste propriétaire des installations (qui lui sont remises à la fin du contrat) mais délègue l'exploitation et éventuellement l'investissement à l'opérateur privé.

A ces trois catégories, s'ajoute celle des établissements publics régionaux (19% de la distribution), contrôlés par l'Etat et dont le rôle consiste à organiser l'adduction d'eau potable (et parfois aussi l'assainissement) basée sur des infrastructures de transfert de grande échelle. Ces établissements sont surtout développés dans le Sud.

Dans tous les cas, le prix du service était proposé par la commune ou l'organe de gestion, devait être approuvé par le comité des prix de la province et adopté définitivement par le Comité Interministériel des Prix. Ces instances ont été supprimées en 1994, un nouveau système de fixation étant mis en place par la loi Galli.

Comme en Allemagne, certaines entreprises communales assurent conjointement plusieurs services (notamment la distribution d'eau, d'électricité et de gaz). La loi Galli constitue indéniablement une réforme capitale du système italien. Même si la résistance au regroupement est parfois forte pour des raisons politiques, à l'heure actuelle, la grande majorité des regroupements a été votée par les régions et une centaine de services devraient ainsi, en théorie, émerger.

³⁴ D'après Massarutto.

³⁵ Massarutto (1997).

Ce texte et quelques autres sont venus modifier l'organisation traditionnelle des services pour en rationaliser la gestion :

- Le système de gestion directe est interdit. Toutefois, cette mesure n'est pas encore rentrée dans les faits puisque la gestion directe représente toujours 35% de la distribution d'eau (et 83% de la gestion des réseaux).

- Les entreprises municipales ont gagné en autonomie, même lorsqu'elles restent de droit public.

- Elles peuvent passer sous statut de droit privé. Bien que la propriété des actions reste en grande majorité publique, cela permet des associations avec d'autres partenaires privés.

- La loi Galli favorise l'émergence des opérateurs privés. En effet, les entités administratives regroupées ("périmètres optimaux de gestion") sont chargées de signer des contrats de délégation avec un opérateur unique, qui peut être public ou bien être une entreprise privée.

- Enfin, la loi Galli introduit un nouveau système de régulation du prix, inspiré du modèle anglais, détaillé ci-dessus (p 15). Un comité de contrôle est créé (Comitato di Vigilanza).

Ainsi, l'évolution législative a permis une recomposition de la gestion des services d'eau visant à améliorer son fonctionnement. Elle fixe trois directions principales :

- le regroupement des collectivités pour favoriser les effets d'échelle positifs,
- la mise en place d'outils de régulation à un niveau centralisé, mais qui respectent la flexibilité locale (systèmes du Comité de Vigilance et de la fixation des prix),
- l'ouverture du secteur de l'eau aux opérateurs privés.

f/ La régulation

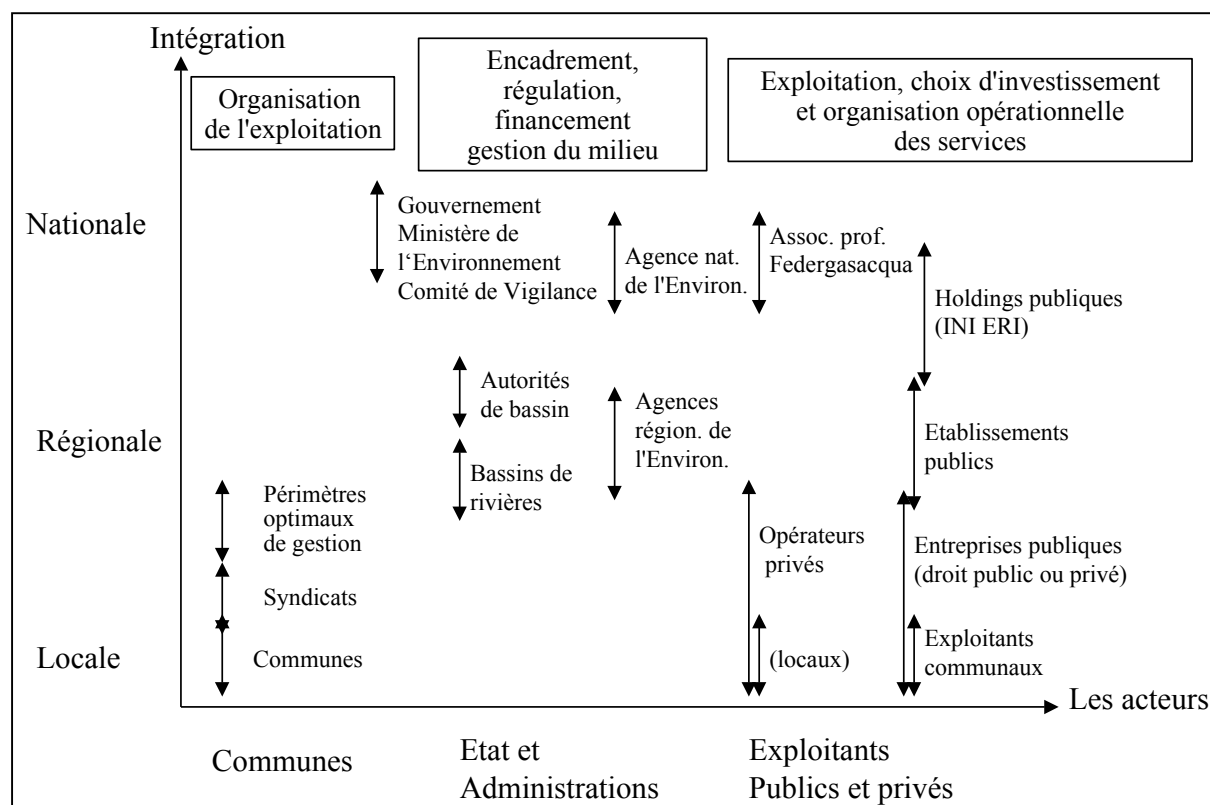


Figure 6 - L'intégration des différents acteurs de la gestion de l'eau en Italie

Comme le montre la Figure 6, le système italien est écartelé entre deux tendances :

- une tendance à la centralisation, avec quelques opérateurs publics ou privés de taille importante (envergure nationale ou grosses agglomérations), avec des instances nationales de régulation (Comité de Vigilance, Ministères) et avec la création des structures intercommunales appelées périmètres de gestion optimaux,
- à l'opposé, une tendance à la gestion locale, avec des petits exploitants qui restent majoritaires et avec des collectivités qui freinent les regroupements de manière à garder le maximum de pouvoir.

Plusieurs années après le vote de la loi Galli, seuls quelques-uns des périmètres optimaux ont vu le jour. La résistance de certaines communes face aux projets de regroupement des régions a parfois obligé le gouvernement à intervenir. La réforme reste donc incomplète et ses conséquences sur la gestion ne sont pas encore totalement évaluées.

Comme le souligne l'analyse du tissu industriel italien, les capitaux privés n'ont fait qu'une timide apparition en Italie. Les concessions ont surtout profité au groupe d'origine public Italgas. La Lyonnaise et Vivendi font aussi leur entrée sur le marché italien.

L'ouverture au marché privé, qui était vue comme un gage d'efficacité technique, n'est donc pas non plus totalement au rendez-vous.

En 2000, le gouvernement de gauche a préparé un projet de loi qui visait à relancer la privatisation : il devait à interdire la participation directe des communes à la gestion des

entreprises exploitant les services publics tels que l'eau, l'électricité, le gaz ou les déchets. La participation des communes aurait été limitée à 49% du capital. L'objectif premier était politique. Il consistait à supprimer tout lien entre l'administration publique et le monde des affaires.

La nouvelle majorité de droite n'a pas repris le projet de loi. Néanmoins, la tendance va vers des entreprises italiennes plus autonomes et plus puissantes, capables d'intervenir dans plusieurs communes, voire à l'étranger. Mais c'est aussi une porte ouverte au rachat par des opérateurs internationaux.

La privatisation risque donc de se renforcer dans les prochaines années et, avec elle, la concurrence.

En ce qui concerne la fixation du prix, la loi Galli est venue changer les règles, du moins en théorie. Avant cette loi, le prix était proposé par l'exploitant chaque année et soumis au contrôle formel de deux régulateurs, le Comité Interministériel des Prix et le Comité Provincial des Prix. Mais l'objectif principal est resté longtemps le contrôle de l'inflation et non pas un équilibre entre recettes et coûts. De plus, l'évolution des prix ne tenait absolument pas compte des besoins de développement des services, alors même que la promulgation des directives européennes allait entraîner un besoin de rénovation des ouvrages important.

Ce conflit entre des objectifs antagonistes (juguler l'inflation, couvrir les coûts) laissait au niveau local une importante marge d'interprétation, si bien que, jusqu'en 1994, la régulation formelle n'avait aucun poids effectif³⁶.

Durant les années 80, l'augmentation des prix a été significative et sensiblement supérieure à celle des autres pays européens.

En 1991, le Comité Interministériel des Prix décide de mettre en place un système inspiré du "price cap" anglais. C'est ce principe qui va être repris dans la loi Galli en 1994.

La loi modifie également la tarification des services d'assainissement, qui était fixée en fonction de la quantité rejetée et du traitement existant. La loi Galli oblige à prélever une recette même en l'absence de traitement afin de provisionner pour réaliser les installations.

La réforme de la fixation du prix est confiée au Comité de Vigilance. En 1995, il propose un nouveau système de fixation des prix, basé sur une formule de variation tenant compte des coûts d'exploitation et du projet d'investissement (cf. encart).

³⁶ Comme l'explique Massarutto (1997).

Formule de fixation des prix des services d'eau en Italie

$$T_n = (a+b+c)_{n-1} \times (1+\Pi+K)$$

avec :

T_n = recette de l'année courante

a = coûts d'exploitation de l'année précédente

b = amortissement lié à la dépréciation du capital de l'année précédente

c = rémunération de l'investissement

Π = taux d'inflation

K = limite d'augmentation du prix tenant compte des gains de productivité potentiels, des besoins d'investissement et de l'acceptabilité sociale. ($K = -X+Q$)

Le coût d'exploitation est calculé suivant une formule obtenue par une régression statistique réalisée à partir de l'ensemble des services disposant d'une comptabilité propre.

Le coût d'exploitation retenu pour calculer l'augmentation suppose de comparer le coût actuel (à partir de la comptabilité) et le coût calculé. Le coût "a", finalement pris en compte, ne doit pas excéder le coût théorique de plus de 30% (sauf autorisation particulière, consentie par le Comité de Vigilance).

L'amortissement "b" est fixé à partir de règles fiscales appliquées au plan d'investissement des périmètres de gestion.

Enfin, la rémunération du capital "c" est basée sur un taux de 7%.

La plage de valeur du facteur K a été fixée à 7,5 - 15% pour la première année et 5-10% pour les suivantes, afin d'éviter des augmentations trop violentes.

La mise en place de ce système dans un contexte très différent de celui de l'Angleterre (émiettement des services, faiblesse du régulateur central) pose des difficultés.

Tout d'abord, la méthode d'évaluation des coûts réels souffre d'une imprécision importante : aucune règle ne fixe le détail des conventions comptables et la manière dont les charges de sous-traitance doivent être prises en compte³⁷.

Une autre zone de flou existe sur la valorisation des investissements à travers les plans des périmètres optimaux de gestion. Leur contenu conditionne fortement l'augmentation autorisée. Or, les collectivités qui en sont responsables se tournent le plus souvent vers leur exploitant pour choisir et chiffrer les projets. Le Comité de Vigilance, à la différence de l'Ofwat, n'exerce pas de pouvoir de contrôle sur la pertinence et l'objectivité de ces plans d'investissement.

Bref, bien que le principe soit séduisant, l'application de la formule de fixation des prix peut apparaître comme une mesure bureaucratique. Cela dit, le nouveau système de tarification comporte des objectifs louables : équilibrer les coûts par les recettes, prendre en

³⁷ Le recours à la sous-traitance pour des prestations liées directement à l'exploitation fait sortir du système de contrôle une partie importante de l'activité.

compte l'investissement à venir, favoriser des gains de productivités et limiter la hausse des prix.

Toutefois, le système de régulation, bien qu'il ait été formellement doté d'outils puissants (formule de calcul de l'augmentation du prix, paramètres fixés au niveau national par un Comité de Vigilance...) ne crée pas les conditions pour changer radicalement la situation.

Le recouvrement total des coûts restera partiel dans un grand nombre de services dans lesquels l'augmentation n'est toujours pas encadrée par des taux limites³⁸.

La fixation du prix reste en grande partie soumise à l'exploitant, à travers la présentation de ses coûts et la constitution du plan d'investissement.

La création du Comité de Vigilance au niveau gouvernemental ne s'est pas accompagnée d'une bonne coordination avec le niveau local de décision. L'inconvénient de l'émiettement des services et le manque de compétences de certains gestionnaires n'ont été que partiellement résolus.

En conclusion, on peut constater que la loi Galli a enclenché une restructuration qui ouvre la voie vers une gestion partagée entre le public et le privé avec, comme objectif fondamental, l'amélioration des conditions techniques et financières de gestion. Mais cette réforme est restée inachevée dans le sens où le Comité de Vigilance ne constitue pas un organe régulateur suffisamment puissant pour remplir son rôle. En particulier, il n'est pas en mesure de juger la pertinence des coûts d'exploitation et d'investissement présentés par les exploitants. Il n'existe pas non plus de système permettant de stimuler la performance des services. Le Comité de Vigilance doit, en principe, créer un observatoire constituant une base d'information sur les services d'eau, mais cet observatoire n'est pas en place.

Le système italien se rapproche donc du système portugais, dans le sens où il a cherché à s'inspirer du système anglais pour créer un régulateur national. Mais il ne semble pas que l'autorité de régulation se soit révélée adaptée aux conditions spécifiques d'application.

³⁸ La formule d'encadrement du prix introduite par la loi Galli ne s'applique que pour les nouvelles délégations.

III. QUE NOUS APPRENNENT LES EXPERIENCES EUROPEENNES SUR LE MODELE FRANÇAIS ?

Pour comprendre la nature des évolutions en cours du modèle "de la concession à la française", repartons d'abord des éléments marquants issus des expériences européennes qui constituent, selon plusieurs interlocuteurs, une tendance de fond. Ensuite, à partir de ces éléments et des évolutions intrinsèques à ce modèle nous discuterons quelques grands scénarios qui structurent aujourd'hui les débats sur la régulation des services d'eau en France.

III.1. Des expériences contrastées mais se rejoignant sur quelques principes de base

On peut à ce niveau de l'exposé distinguer quelques grands modèles types :

D'abord, le **modèle allemand** repose sur une gestion publique communale. L'opérateur est le plus souvent une entreprise à capitaux municipaux (Stadtwerke), qui intervient pour la gestion des services d'eau, mais aussi d'autres réseaux (électricité, gaz, chauffage urbain...). Le territoire d'intervention est en moyenne plus important qu'en France, les communes ayant été regroupées au milieu du XX^e siècle. Une des réussites de ce modèle de gestion, selon les acteurs rencontrés, est qu'il permet de conserver les compétences au niveau local. L'opérateur n'est soumis à aucune régulation formelle et surtout pas au niveau national (en vertu du principe de subsidiarité). Les communes puissantes empêchent en effet toute velléité de régulation nationale.

En effet, après la réforme des communes à l'Ouest (qui fait passer de 15 000 gestionnaires à 6 500 gestionnaires de services d'eau à l'Ouest), le modèle communal **allemand** subit peu d'évolutions. A l'Est, les gestionnaires régionalisés passent au nombre de 15, en 1949, mais sont re-municipalisés en 1990, à l'unification. La tendance est plutôt allée vers une légère concentration. Les formes de gestion glissent progressivement vers plus de privatisation (les régies municipales intégrant des actionnaires privés, les sociétés mixtes passant au stade de sociétés privées, les concessions faisant leur apparition). Mais la majeure partie de l'exploitation reste publique (fin 1999, 20% de la population desservie par des structures où interviennent des capitaux privés pour l'eau et 6% pour l'assainissement³⁹).

Mais, en même temps la question de l'équilibre entre les opérateurs locaux, communes ou syndicats intercommunaux, et un éventuel régulateur national n'est pas définitivement résolue. Il n'est pas évident en effet de "créer" un régulateur sans retirer une parcelle de pouvoir au niveau local qui risque alors de faire obstruction.

A l'opposé, le **modèle anglais** repose sur la privatisation complète des services. Les infrastructures et leur exploitation sont cédées à des entreprises à capitaux privés, cotées en bourse. Ces entreprises, d'échelle régionale, développent des compétences techniques et commerciales importantes qui leur ouvrent la possibilité de se développer à l'étranger.

Une régulation forte est instituée, à la fois sur le prix, qui est fixé par price cap pour une période de 5 ans et sur les performances non financières, suivies année par année, qui donnent lieu à des comparaisons. La concurrence est une pseudo-concurrence par

³⁹ Drouet et Sellier (1999).

comparaison (yardstick competition). Ce pouvoir du régulateur centralisé a effacé toute intervention des communes

Comme on l'a vu plus haut, les principaux résultats du modèle anglais constituent une réponse aux carences du financement public, une promotion de la qualité des prestations aux clients et une certaine transparence financière.

Toutefois, les analyses précédentes montrent également que ces nouveaux instruments peuvent avoir des effets pervers. Il faut veiller à ne pas définir les indicateurs de manière trop restrictive, sans quoi la performance est réduite à ces seuls paramètres et les obligations de service public interprétées *a minima*.

L'exemple anglais montre aussi que le mécanisme de price cap est parfois difficile à ajuster et que la contrepartie de la productivité est un coût social (licenciement). Le gain social (en terme de prix et en terme d'emplois) est alors confisqué au profit des actionnaires, ce qui est contraire aux objectifs même de la régulation.

Par rapport à ces constats, le **modèle français** est un modèle ambivalent, associant une responsabilité communale et des gestionnaires le plus souvent privés. La concentration des compagnies d'eau françaises, d'envergure internationale, face à des collectivités extrêmement nombreuses et souvent de petite taille, constitue une originalité du modèle français. La régulation est formellement de la responsabilité des collectivités, aidées pour certaines tâches par les administrations d'Etat déconcentrées⁴⁰. Cette situation crée, plus que toute autre, la dissymétrie entre le régulateur et le régulé.

Le Portugal et l'Italie ont réformé récemment l'organisation de leurs services et se rattachent partiellement aux trois modèles précédents. Partis d'une situation de gestion communale pure, ils développent l'idée de concession privée de type français. Parallèlement, ils s'inspirent du modèle anglais pour mettre en place des autorités de régulation nationales. En Italie, cette autorité encadre la mise en place du price cap dans chaque service. Au Portugal, l'autorité possède plutôt un rôle consultatif et produit de l'information et du conseil. Dans les deux pays, où le nombre de services reste important, le régulateur national, doté de pouvoirs limités, n'a pas encore pu faire la preuve de son efficacité.

En **Italie**, la loi Galli instaure le principe de périmètres de gestion intercommunaux. Tous ne sont pas encore constitués. A nouveau, la mutation s'accompagne d'une ouverture aux opérateurs privés, par concession (7% de la population desservie pour l'eau, 8% pour l'assainissement). Le processus de regroupement et de privatisation n'est pas encore arrivé à terme.

L'évolution au **Portugal** est assez proche, bien qu'apparaissent en fait deux niveaux de gestion distincts : un niveau régional, avec les entreprises multimunicipales, pour la production d'eau et pour le transport et le traitement des effluents, et un niveau municipal pour la distribution d'eau et pour la collecte des effluents. Les concessions sont en train de se développer au niveau municipal (mais concerne encore moins de 10% de la population pour l'eau et moins de 5% pour l'assainissement). Parallèlement, les grandes entreprises publiques sont destinées à être privatisées.

⁴⁰ C'est-à-dire de niveau départemental.

Globalement, la comparaison que l'on vient d'exposer montre que les différences entre les modèles tendent à s'estomper : partout la présence du privé augmente et la taille de gestion s'élargit.

On peut ainsi positionner de façon schématique ces différents modèles types et leur évolution suivant le niveau de concentration des opérateurs et le niveau d'intervention des capitaux privés durant les trente dernières années (Figure 7).

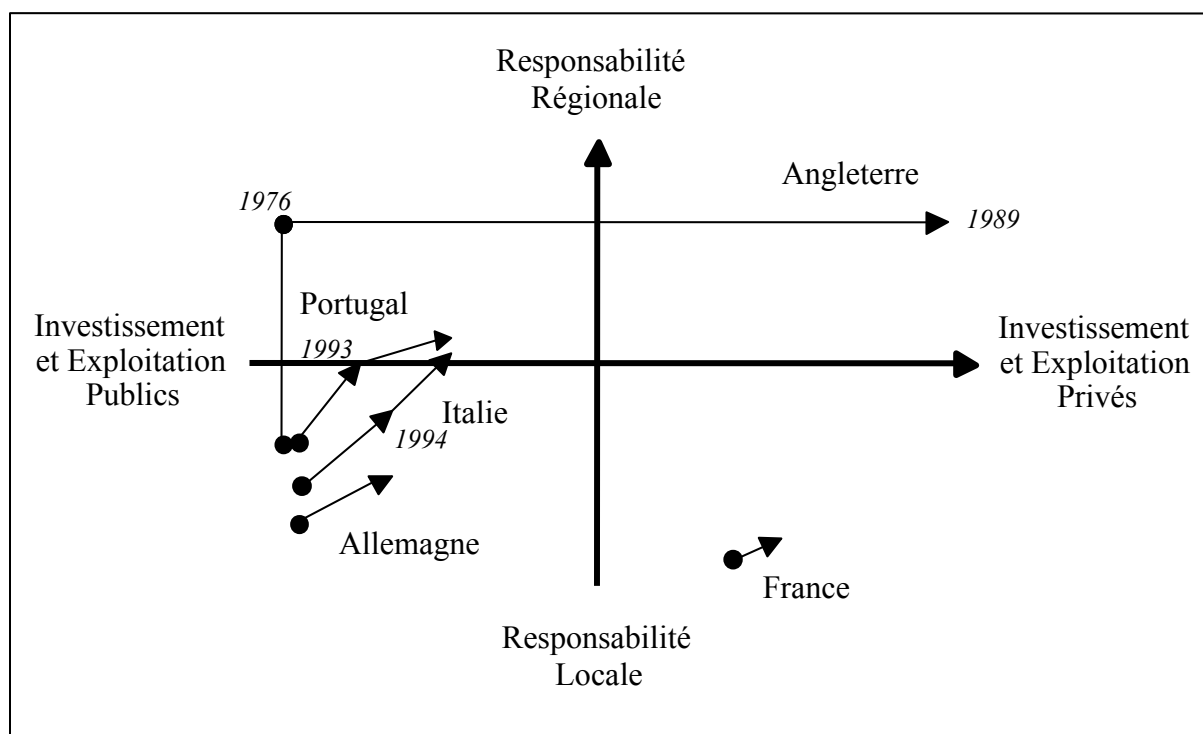


Figure 7 - L'évolution des modèles de gestion européens

Parallèlement, sous la pression de la privatisation, la majorité des pays a déjà ou est en train d'introduire la régulation de la performance. Ce qui a conduit dans de nombreux pays à se poser la question de la régulation à la fois sur les aspects des règles de concurrence, du contrôle des prix et de la mesure de performance. De nouveaux outils de mesure de la performance basés sur des indicateurs et des comparaisons entre services voient le jour.

On peut établir un lien entre d'une part les niveaux de centralisation des responsabilités et de privatisation et d'autre part le mode de régulation : suivant le positionnement des pays sur ces deux axes, on s'aperçoit que les mécanismes de régulation divergent (Figure 8). Trois types de régulation se retrouvent aussi dans les différents pays pour l'eau :

- un encadrement du déroulement de la concession initiale (règles de mise en concurrence, contrats de délégation types, conseil à la négociation...),
- des organismes de collecte et de circulation de l'information pour suivre la qualité et la performance technique (statistiques et indicateurs),
- une régulation plus forte des prix (suivi et information sur les coûts, mécanisme price cap).

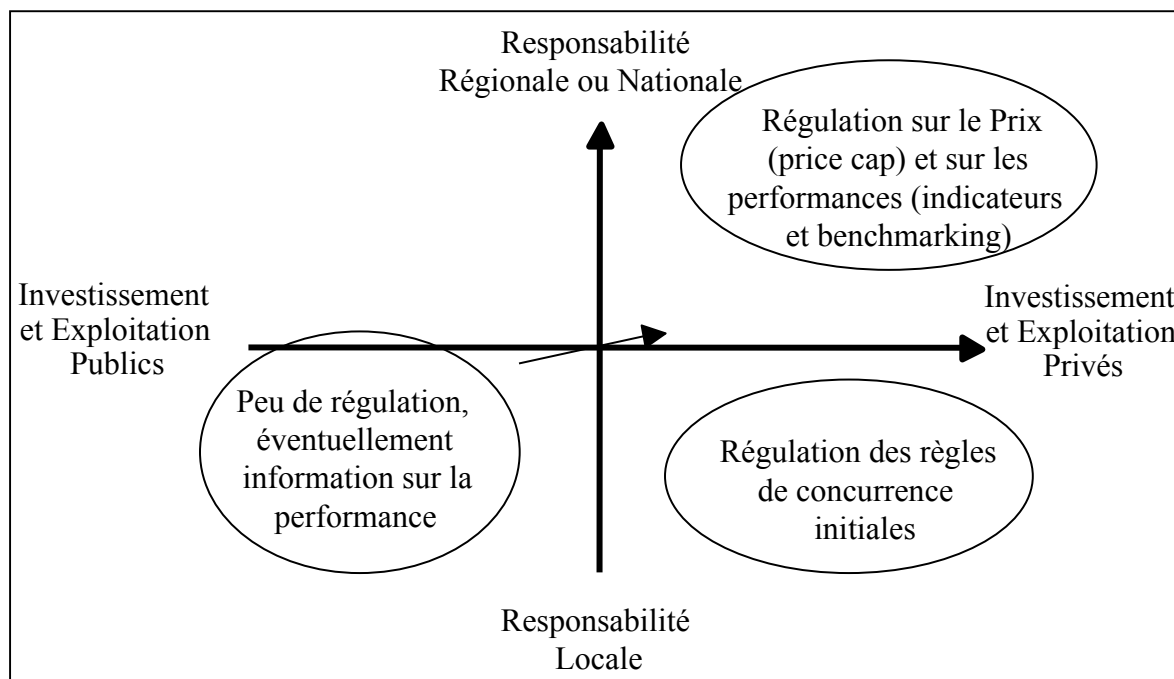


Figure 8 - Les mécanismes de régulation pratiqués, suivant le niveau de regroupement et de privatisation des services

A l'issue de cette première discussion il est utile de souligner quatre éléments qui, de notre point de vue, structurent les débats dans l'ensemble des pays analysés.

Tout d'abord, on constate un recours croissant aux capitaux privés, en termes de prise en charge de l'investissement et de l'exploitation des services d'eau. Les modalités sont multiples (privatisation, prise de participation de capitaux privés dans les entreprises municipales, délégation), mais les conséquences sont proches : la question se pose de trouver des moyens pour assurer que les exigences de service public et la pérennité du service restent des objectifs majeurs face à la recherche de profit à court terme.

Il apparaît également que l'équilibre entre le périmètre de l'exploitant (taille des opérateurs privés ou publics) et la taille de la collectivité est important. Deux cas de figure se présentent. Soit l'opérateur a une échelle proche, sinon identique à la collectivité organisatrice et dans ce cas, le déséquilibre d'information se limite au partage de compétences et d'informations locales. La dissymétrie est relativement limitée et la régulation locale directe est jugée le plus souvent suffisante (cas de l'Allemagne). Soit l'opérateur a une échelle largement supérieure à la collectivité délégante et dans ce cas la dissymétrie d'information est amplifiée. Non seulement l'opérateur capitalise des compétences et des informations sur de nombreux services, mais de plus, la gestion mutualisée de plusieurs services rend difficile l'individualisation des moyens affectés à chacun d'entre eux. La régulation centralisée, basée sur une capitalisation de l'information, au profit des collectivités, semble alors justifiée.

Le troisième enseignement découle des points précédents. Le périmètre des opérateurs est à peu près en augmentation partout, soit par la concentration des acteurs nationaux (France, Portugal, Angleterre), soit par le jeu de l'ouverture à la concurrence qui permet aux entreprises multinationales de rentrer sur les marchés nationaux traditionnellement réservés à

des entreprises municipales (Allemagne, Italie). En conséquence, l'idée d'une régulation par comparaison monte en puissance. L'objectif est double : limiter la dissymétrie d'information en permettant aux collectivités d'évaluer leurs services à la lumière des résultats obtenus ailleurs, mais également permettre une pseudo-concurrence par comparaison.

Enfin, on peut discuter des prérogatives du régulateur. La nécessité d'une régulation centralisée, condition de la mutualisation des informations et de l'existence de comparaisons riches, est reconnue dans la plupart des pays étudiés. Toutefois, si l'on fait exception de l'Angleterre, la régulation centralisée reste relativement légère opérant essentiellement un partage de l'information sur les performances des services. Ces différents exemples montrent également que plus la gestion des services est éclatée et le pouvoir des communes est ancré, plus la régulation nationale est difficile à mettre en œuvre.

III.3. Quels enseignements pour le cas français ?

Ce tour d'Europe dresse un tableau de l'évolution des services d'eau. La France occupe au sein de ce panorama une place spécifique, notamment du fait de l'éclatement extrême de ses services (environ 30 000 collectivités compétentes pour l'eau ou l'assainissement) et du développement de la gestion déléguée, avec un oligopole puissant et concentré. La France se distingue également de ses voisins par la quasi-absence de régulation formelle alors que l'implication des opérateurs privés est forte (ils gèrent les services de 80% de la population pour l'eau et de 55% pour l'assainissement⁴¹). Les autres pays sont soit restés sur un modèle communal pur (Allemagne), soit passés à une privatisation plus ou moins étendue qui s'accompagne systématiquement de l'institution d'un régulateur ou, au moins, d'un observatoire national (Angleterre, Italie, Portugal).

Ces contradictions internes du modèle français (différence de taille et de compétences entre la collectivité et le gestionnaire, faiblesse de la régulation dans un système où le privé est très présent) conduisent donc à envisager de renforcer les outils de la régulation

La prégnance des prérogatives locales et la force du principe de *l'intuitu personae* expliquent pour une bonne part cet état de fait. Mais, si ce système pouvait être satisfaisant à l'époque, déjà ancienne, où les gestionnaires des services français étaient des entreprises locales, d'une échelle comparable à celle des collectivités, la montée en puissance des grands groupes et la dissymétrie d'information et de compétence qui s'en suit peuvent justifier à elles seules une régulation plus structurée en France. Celle-ci pourrait faire une large place à l'introduction d'indicateurs de performance dans les contrats de délégation.

L'autre direction possible consiste à équilibrer la relation entre les collectivités et les délégataires ou, dans le cas de la régie, à améliorer les conditions de gestion des services en d'augmenter l'échelle de gestion, côté collectivité. Il s'agit de favoriser le regroupement de plusieurs services. L'intercommunalité représente la voie royale pour cette évolution.

⁴¹ D'après Martinand (2001).

a/ Vers la mise en place d'une régulation plus formalisée, avec un partage des informations au niveau national

Cette forme de régulation semble reposer sur deux ingrédients-clefs :

- l'utilisation de la pseudo-concurrence par comparaison, là où l'organisation d'un marché est impossible,
- la mise en place des indicateurs et des mesures non seulement sur les prix pratiqués, mais aussi sur le contenu et les résultats qualitatifs du service.

Les principes et les outils d'une telle régulation ont été formalisés dans une thèse récente (Guérin-Schneider 2001). L'idée consiste à proposer un panel d'indicateurs partagés entre les différents services et qui servent d'outil d'engagement, de dialogue et de comparaison.

L'utilisation d'indicateurs de performance comme outil de suivi et de comparaison des services se heurte à deux difficultés principales : disposer d'une légitimité nationale suffisante pour être adopté sur tout le territoire, mais aussi au niveau local reposer sur un réseau de proximité, qui joue le rôle de courroie de transmission entre l'information centralisée et son utilisation sur le terrain et qui soit également suffisamment disponible pour faire vivre les indicateurs et les utiliser comme un outil de pilotage du service, tout au long de l'exécution du contrat.

Les réseaux de l'ingénierie publique (service déconcentrés de l'Etat tels que les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt et les Directions Départementales de l'Équipement) sont en passe de pouvoir jouer ce rôle. Ainsi, par exemple, les DDAF sont depuis longtemps impliquées dans l'aide aux collectivités pour la gestion de leurs services d'eau. Elles se sont dotées depuis 2000 d'un outil permettant de suivre le panel d'indicateurs (Guérin-Schneider, 2001).

Dans, ce contexte, la responsabilité de la régulation et du contrôle pourrait rester au niveau local, tout en bénéficiant du double concours d'un réseau de conseillers de proximité et d'une autorité nationale, chargée de définir les indicateurs, de rassembler des données statistiquement représentatives des différents services et de les répercuter vers les collectivités et leurs conseillers. La régulation, qui jusqu'à présent focalisait principalement sur les prix et donc sur le contrôle des moyens, serait ainsi enrichie d'un suivi portant sur les résultats (Grand d'Esnon et Guérin-Schneider 2000 ; Guérin-Schneider et Nakhla 2000).

Le projet de loi sur l'eau, défendu initialement par Dominique Voynet et présenté au conseil des ministres une semaine avant son départ du Ministère de l'Environnement, va dans ce sens. L'organisation préconisée s'inspire assez directement de celle de l'IRAR portugais. Compte tenu de son impact, le projet remis plusieurs fois à l'ouvrage, a subi l'influence de différents groupes de pression. Certains voient d'un assez mauvais œil la mise en place d'un régulateur aux prérogatives trop étendues. Les débats parlementaires sont en cours et toutes les décisions ne sont pas encore tranchées (le texte a été adopté en première lecture en janvier 2002).

Un schéma plus cohérent de régulation se dessine ainsi, avec d'une part des outils d'incitation et d'information portant sur les objectifs qualitatifs du service et de l'autre des outils d'analyse des coûts permettant d'améliorer la maîtrise des prix.

L'ultime étape du développement de la régulation des services d'eau en France consistera sans doute à faire la jonction entre contrôle de la qualité (par les indicateurs de performance) et évaluation des coûts (fixation de la rémunération de l'exploitant). Cette jonction peut se faire notamment en introduisant un intéressement à la performance dans la recette du délégataire. Un tel dispositif suppose tout d'abord d'évaluer au plus juste l'équilibre du contrat sur la durée, puis de trouver des mécanismes de modulation du prix de référence en fonction des résultats obtenus⁴². Concrètement, on peut très bien envisager une modulation de plus ou moins 10% de la recette d'un délégataire en fonction du résultat obtenu par exemple sur trois indicateurs portant sur le niveau de fuite, la qualité de l'eau et les prestations aux clients⁴³.

La voie de la régulation s'ouvre donc, mais il reste encore du chemin à parcourir pour trouver les méthodes et les moyens de la rendre opérationnelle et efficace.

b/ Développer l'intercommunalité

L'augmentation de l'échelle de gestion des services d'eau du côté de l'autorité publique compétente ouvre également des perspectives positives.

Tout d'abord, en mettant en commun des moyens, les communes vont être en mesure de développer des compétences plus fortes pour mettre en œuvre le suivi de délégation ou, s'il s'agit d'une régie, la gestion directe des services. Cet élément est particulièrement fort lorsque la taille des communes prise indépendamment est trop faible pour constituer un pôle de compétence en interne ou pour recourir au service de conseillers spécialisés.

Ensuite, au niveau technique, la constitution d'un réseau commun, avec des infrastructures partagées, avec des possibilités d'interconnexion présente un intérêt dans de nombreux cas.

Enfin au niveau financier, l'intercommunalité ouvre la voie à la péréquation locale, qui peut à la fois rendre plus facile une politique d'investissement et de renouvellement réguliers et limiter les écarts de prix entre communes voisines.

Pendant de nombreuses années, l'intercommunalité dans le secteur de l'eau comme dans les autres a plutôt stagné, malgré les discours encourageants d'associations de collectivités comme la FNCCR (fédération nationale des collectivités concédantes et régies). Mais avec la loi Chevènement, une nouvelle impulsion est donnée. Les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) sont d'autant plus incités à prendre en charge la gestion de l'assainissement que la redevance payée par les usagers rentre dans le calcul qui détermine la subvention versée par l'Etat⁴⁴. La loi Chevènement a connu un réel succès : une centaine de communautés d'agglomération ont été constituées entre 1999 et 2002, dont plus d'une vingtaine de créations et plusieurs extensions de périmètre.

⁴² Thèse en cours menée par Florence Bonnet au CGS sous la direction de Michel Nakhla.

⁴³ Voir Grand d'Esnon et Guérin-Schneider (2000).

⁴⁴ Sauf pour les communautés de communes, suite à une rectification introduite par la loi de finance 2000.

CONCLUSION

Les difficultés soulevées par la gestion des services d'eau et d'assainissement sont liées à la prise en compte des obligations de service public dans des conditions économiquement viables. Face à ce constat, trois types d'instruments de maîtrise de la gestion des services sont usuellement appliqués : le contrôle des prix, l'encadrement des règles de concurrence et la mesure de performance.

On s'aperçoit que la combinaison entre ces trois instruments de régulation dépend étroitement des modes de gestion. A nouveau, trois modes de gestion types se distinguent :

- la gestion publique pure, confiée aux collectivités locales (cf. Allemagne),
- le partenariat public-privé avec la gestion déléguée le plus souvent par les autorités communales ou intercommunales (cf. France),
- la privatisation complète des services au niveau régional (cf. Angleterre).

La gestion publique pure ne cesse de céder du terrain partout dans le monde et on peut tabler sur une progression générale de l'implication des opérateurs privés.

Dans ce contexte, le modèle anglais, sans doute parce qu'il a fait figure de précurseur, a pu paraître un temps le modèle idéal, que les autres pays cherchaient à transposer. La mise en place d'autorités de régulation indépendantes, promouvant la mesure de performance et des méthodes de price cap en Italie ou au Portugal en sont des illustrations. Pourtant, un certain nombre de critiques se sont fait jour et aucun pays n'est finalement allé aussi loin que l'Angleterre. Tant que la privatisation des services n'est pas complète, le mode de régulation n'est jamais tout à fait identique à celui de l'Ofwat. Notamment, une partie importante des décisions reste entre les mains des responsables publics locaux, qui peuvent soit interpréter librement les recommandations du régulateur (ex. Portugal), soit adapter les règles localement dans une certaine limite (ex. fixation du prix de l'eau en Italie).

A terme, il est donc probable que coexisteront en Europe deux modes de régulation.

Pour les pays où les opérateurs privés sont propriétaires des infrastructures, une régulation de type Ofwat sera basée sur la pseudo-concurrence, avec fixation autoritaire des prix et comparaison des performances non financières.

Pour ceux ayant recours à la délégation, l'autorité de régulation servira surtout à donner des informations à la collectivité pour négocier un contrat satisfaisant du point de vue du service public. On se rapproche plus de la "sunshine regulation" (régulation par coup de projecteur) développée en Suède⁴⁵. La palette des instruments de régulation est alors large :

- simple information (statistiques et publication d'indicateurs sur le prix et la performance),
- définition de règles générales pour la passation du contrat de délégation (proposition de modèle de cahier des charges, définition des procédures de mise en concurrence...),
- assistance spécifique à la gestion des services (réponse à des questions particulières, examen de certains contrats, publication d'avis...)

⁴⁵ Dans d'autres services publics que l'eau.

- intervention quasi-juridictionnelle, avec un pouvoir d'enquête et de modification des termes ou des conditions d'exécution d'un contrat signé entre collectivité et exploitant, si le régulateur juge que les usagers ou la pérennité du service se trouvent menacés.

Dans le cas français, un glissement s'est progressivement effectué vers l'idée d'un Haut conseil pourvu de pouvoirs d'intervention relativement étendus. Dans le projet de décret initial datant de 1998, le Haut conseil avait simplement des pouvoirs d'information pour faciliter la transparence. Dans la version de juin 2000 du projet de loi portant réforme à la politique de l'eau (dite loi sur l'eau ou loi Voynet), il se voit de plus confier des missions de régulation et de concours aux services de l'Etat et aux collectivités locales. Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée le 10 janvier 2002 confirme et renforce encore les prérogatives du Haut conseil.

Les mois qui viennent nous diront quelle forme prendra en définitive ce régulateur français. La question du relais entre cette autorité et les collectivités locales ne devra pas être sous-estimée. C'est la condition pour que les indicateurs soient valorisés sur le terrain et pour que la capitalisation des informations sur le prix et la qualité soit possible.

Bibliographie :

Alexandre, O. et Grand d'Esnon, A. (1998). "Le coût des services d'assainissement ruraux. Evaluation des coûts d'investissement et d'exploitation." Techniques Sciences Méthodes 93(7/8): pp19-31.

Auby, J.-F. (1997). Les services publics locaux. Paris Berger-Levrault 359p.

Barraqué, B. (1995). Les politiques de l'eau en Europe Editions La Découverte Recherche 303p.

Bauby, P. (1998). "Services publics : de la tutelle à la régulation." Flux 31/32 : pp25-33.

Defeuilley, C. (1998). "Régulation et service public Enseignements tirés de l'expérience britannique." Flux 31/32 : pp49-59.

Demsetz, H. (1968). "Why regulate utilities." Journal of Law and Economics 11 : pp55-65.

Drouet, D. et Sellier, D. (1999). Les autorités en charge de la régulation économique des opérateurs de services urbains de l'eau. Situation de différents pays industrialisés. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de l'Eau. 23p.

Duroy, S. (1996). La distribution d'eau potable en France - contribution à l'étude d'un service public local. Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence tome 177 436p.

ENGREF et OIEau (2001). Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement - Information, contrôle ou incitation ? Fondements et pratiques françaises et internationales, Actes du colloque, 17-18 septembre, Montpellier, France.

Gatty, J. (1998). Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ? Agence de l'Eau Seine Normandie 61p.

Grand d'Esnon, A. et Guérin-Schneider, L. (2000). "Délégation de service public - Vers de nouveaux indicateurs de performance." Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment 5062: pp96-98.

Guérin-Schneider, L. (2001). Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation. Thèse de gestion. ENGREF. 447p.

Guérin-Schneider, L. et Nakhla, M. (2000). "Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance." Revue Politiques et Management Public 18(1) : pp105-123.

Hirner, W. (1995). Papers 1-12. Water Management Workshop, Khartoum, Soudan,

Littlechild, S. (1988). "Economic regulation of privatised water authorities and some further reflections." Oxford Review of Economic Policy 4(2) : pp40-68.

Lorrain, D. et Stocker, G. (1994). La privatisation des services urbains en Europe Editions la Découverte Recherche 218p.

Mac Gowan, F. (1995). "Utility reform in the UK - The role of regulation and the impact on public service." Annals of Public and Cooperative Economics 62(2) : pp169-184.

Martinand, C. (2001). La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux Conseil Economique et Social, Les éditions des journaux officiels 125p.

Massarutto, A. (1997). La regolazione del settore dei servizi idrici: le ragioni per l'istituzione di un'autorità. Authority per i servizi idrici, Milan, Italie.

Massarutto, A. (1997). Water management system in Italy - Draft report for the research "R&D and management systems". Istituto di Economia delle Fonti di Energia Università Commerciale "Luigi Bocconi", Milan, Italie. 33p.

National Audit Office (1997). Regulating and Monitoring the Quality of Service Provided to Customers by the Water Industry in England and Wales, Londres, Angleterre.

Ofwat (1997). 1996-97 Report on water and sewerage services operating costs and efficiency. Ofwat, Birmingham, Angleterre.

Ofwat (1997). 1996/97 Report on the financial performance and capital investment of the water companies in England and Wales. Ofwat, Birmingham, Angleterre.

Ofwat (1997). 1996/97 Report on the level of service for the water industry in England and Wales. Ofwat, Birmingham, Angleterre.

Ofwat (1997). July Return- Reporting Requirements & Definitions Manual. Birmingham, Angleterre Ofwat.

Owen, D. (1998). The european water industry - A country-by-country analysis. Londres, Angleterre Financial Times. 242p.

Pezon, C. (1999). La gestion du service de l'eau en France - Analyse historique et par la théorie des contrats (1850-1995). Thèse de Doctorat es sciences de gestion. Conservatoire Nationale des Arts et Métiers. 496p.

Sage, E. (1999). La concurrence par comparaison ("yardstick competition") - Théorie et applications - Une proposition pour le secteur de l'eau en France. Thèse d'Economie. Université ParisIX-Dauphine. 439p.

Shleifer, A. (1985). "A theory of yardstick competition." Rand Journal of Economics 16(3) : pp319-327.

Stigler, G. (1971). "The theory of economic regulation." Bell Journal of Economics 2 : pp3-21.

Tore, C. (1998). The Galli law and the quality of the water and sewage services: a proposal for an assessment method. Application des indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement en Europe, Montpellier.

Williamson, O.E. (1971). Administrative Controls and Regulatory Behavior. Essays on Public Utility Pricing and Regulation. MSU Public Utilities Studies Institute of Public Utilities. Harry M. Trebing, pp411-438.

Williamson, O.E. (1976). "Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV." Bell Journal of Economics 7 (Spring) : pp73-104.