



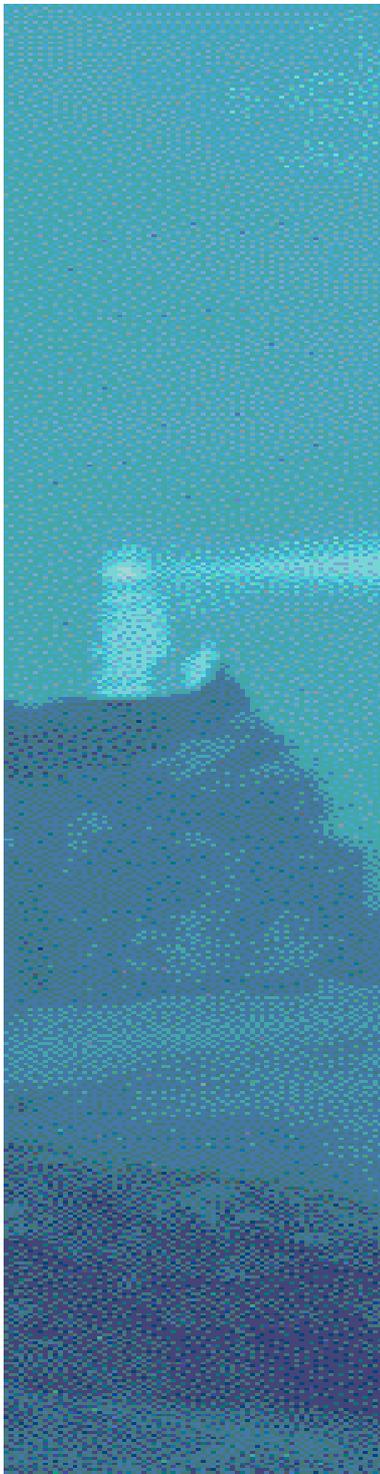
## **Prix de l'eau**

### **Éléments de comparaison entre modes de gestion, en France et en Europe**

Janvier 2001



L'Atrium  
6, place Abel Gance  
92652 Boulogne Billancourt  
Tél. : 33 (0) 46 94 45 22  
Fax : 33 (0) 46 94 45 99  
E-mail :  
Accueil@.fr  
<http://www.bipe.fr>



## **Prix de l'eau**

### **Eléments de comparaison entre modes de gestion, en France et en Europe**

Janvier 2001



L'Atrium  
6, place Abel Gance  
92652 Boulogne Billancourt  
Tél. : 33 (0) 46 94 45 22  
Fax : 33 (0) 46 94 45 99  
E-mail :  
[Accueil@bipe.fr](mailto:Accueil@bipe.fr)  
<http://www.bipe.fr>

**Environnement**  
Xavier LEFLAIVE  
Daniel DUNET  
Frédéric MICHEL  
Sébastien BACIOCCHINI

## Préambule

Le BIPE a souhaité analyser la compétitivité des différents modes d'organisation des services de l'eau en France et en Europe. Il ressort de cette recherche que le débat qui oppose public et privé semble en partie dépassé. Dans une économie dominée par les coûts fixes, alors que les besoins de financement sont encore importants, notamment dans l'assainissement, il faut privilégier les mécanismes qui permettent d'articuler les décisions de gestion prises à un instant  $t$  à leurs conséquences de long terme. C'est dans cette perspective que le BIPE a analysé les caractéristiques du modèle français et a réfléchi sur les marges d'amélioration de ses performances.

Cette recherche repose sur l'expérience accumulée par l'équipe Environnement du BIPE dans le cadre de ses interventions auprès de ses clients publics et privés. Rappelons que l'équipe Environnement du BIPE est associée depuis plus de vingt ans à la mise en œuvre des politiques de l'environnement en France et en Europe auprès des acteurs publics et conseille de nombreux acteurs privés dans leurs choix de politiques de développement sur les marchés de l'environnement.

Cette expérience nous a permis de solliciter un réseau de collectivités et d'acteurs de terrain (communes, structures intercommunales, régies, ou prestataires privés) qui ont accepté de partager avec nous leur connaissance des modalités concrètes de fonctionnement des services de l'eau.

Nous avons enrichi cette expérience par des échanges avec des experts qui ont bien voulu nous faire part de leurs réflexions et réagir à nos hypothèses. Nous remercions particulièrement :

- M. Aoustin, expert financier dans le domaine des services publics et particulièrement dans ceux liés à l'environnement
- M. Barraque, Directeur de recherche au LATTS, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées,
- M. Desmars, chargé du service de l'eau à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies,
- Le laboratoire de Gestion des services publics (commun CEMAGREF-ENGEES), animé par M. Torterotot, à Strasbourg,

Les analyses développées dans ce rapport de recherche n'engagent que l'équipe Environnement du BIPE.

## Sommaire

<b>1</b>	<b>SYNTHÈSE GÉNÉRALE .....</b>	<b>4</b>
1.1	La concurrence entre modèles en Europe .....	5
1.2	Les performances de la gestion déléguée.....	6
1.3	Les enjeux de la régulation.....	10
<b>2</b>	<b>INTRODUCTION : L'OPPORTUNITÉ D'UN DÉBAT INFORMÉ .....</b>	<b>11</b>
2.1	Objectif d'un texte de référence.....	12
2.2	Une approche pragmatique.....	12
2.3	Structure du document .....	13
<b>3</b>	<b>LE CYCLE DE L'EAU – SCHÉMAS D'ORGANISATION ET PERSPECTIVES DE MOYEN TERME EN EUROPE.....</b>	<b>14</b>
3.1	Les prestations liées à l'eau : un ensemble composite .....	14
3.2	Les modes d'organisation : qui décide du prix et des d'investissements ? .....	20
3.3	Evolutions du marché et enjeux de moyen terme .....	24
3.4	Synthèse : critères d'appréciation de la performance des modes d'organisation .....	31
<b>4</b>	<b>LE CAS FRANÇAIS : DES PERFORMANCES À ANALYSER.....</b>	<b>33</b>
4.1	Des choix structurants .....	33
4.2	Des formes de contrats stables.....	36
4.3	Les performances du système français.....	39
4.4	Synthèse : des performances enviables.....	49
<b>5</b>	<b>QUEL PÉRIMÈTRE POUR LE PRIX DE L'EAU ?.....</b>	<b>52</b>
5.1	La structure du prix de l'eau .....	53
5.2	L'émergence d'un référentiel des coûts.....	57
5.3	Mutualisation, effets d'échelle, organisation industrielle.....	58
5.4	La comptabilisation des coûts .....	63
5.5	Les conditions économiques de la concurrence.....	76
5.6	Les modalités de facturation.....	77
<b>6</b>	<b>LA NATURE DES RISQUES LIÉS À L'EXPLOITATION.....</b>	<b>81</b>
6.1	Coûts fixes / coûts variables et risques d'exploitation .....	81
6.2	Le partage des risques dans une économie de coûts fixes.....	83
6.3	Modalités de gestion du risque.....	84

<b>7</b>	<b>LA MAÎTRISE DE LA QUALITÉ .....</b>	<b>86</b>
7.1	Les composantes de la qualité .....	86
7.2	Le recours à l'assurance qualité.....	87
7.3	Qualité de l'eau et écarts à la norme.....	87
7.4	Qualité du service.....	88
<b>8</b>	<b>PERSPECTIVES .....</b>	<b>89</b>
8.1	Un besoin d'information et d'analyse complémentaires .....	89
8.2	Éléments d'un système de régulation.....	89
<b>9</b>	<b>ANNEXES.....</b>	<b>92</b>
9.1	Le Royaume-Uni : transfert de propriété des actifs.....	93
9.2	L'Allemagne : un monopole public local .....	101
9.3	Les Pays-Bas : une segmentation fonctionnelle.....	126
9.4	Principales fusions-acquisitions depuis 1997 impliquant des groupes mondiaux .....	147
9.5	Perspectives de développement des marchés.....	148
9.6	Décomposition du prix de l'eau, en France .....	154
9.7	Facteurs d'évolution du prix de l'eau en France, à moyen terme.....	158
9.8	Bibliographie indicative.....	164

# 1 Synthèse générale

Les prestations liées à l'eau recouvrent un ensemble hétérogène de services, qui constitue un système dynamique. Quatre grandes étapes se distinguent par des équipements et des prestations caractéristiques :

1. Le prélèvement de la ressource et la production d'eau potable ;
2. L'acheminement de l'eau potable aux consommateurs (ménages et industriels) ;
3. La collecte des eaux usées ;
4. Le traitement des eaux usées et leur rejet dans le milieu naturel.

Ce système se compose de plusieurs cycles, ouverts sur le milieu naturel : captage d'eau brute et rejets des eaux usées se situent à des endroits différents.

L'économie de ces prestations se caractérise par les facteurs suivants :

- Les interactions entre les étapes du cycle de l'eau. Les étapes définies plus haut constituent bien un cycle, dans la mesure où le produit fini d'une prestation constitue la ressource de la suivante ; en particulier, la qualité de l'eau rejetée dans l'environnement influe celle de la ressource qui va être utilisée pour approvisionner les populations en eau potable. Ainsi, la performance sanitaire, économique et environnementale de l'ensemble du cycle dépend de celle de chacune des étapes.
- L'importance des coûts fixes et les risques<sup>1</sup> liés à l'exploitation. Chaque étape du cycle se caractérise par des équipements (stations de pompage, canalisations, usines de traitement et d'épuration), dont le coût de possession (investissement, amortissement, renouvellement) et d'exploitation (conduite des équipements, maintenance) détermine l'essentiel du prix de revient. Ce constat induit des risques propres à l'exploitation de ces équipements : risques liés aux besoins de renouvellement et de réparation (qui occasionnent des dépenses importants), risques liés aux baisses de quantités d'eau consommées (qui mettent en danger l'amortissement des coûts fixes).
- L'inégalité entre territoires. Les territoires sont placés dans des conditions très inégales face à : la quantité et la qualité de la ressource (qui ont un impact sur les conditions de pompage et de production de l'eau potable), la taille et le dénivelé des territoires (qui génèrent des besoins différents en termes de pompage, relevage et mise sous pression et de canalisation), la nature des effluents (type et importance des pollutions, donc des traitements à mettre en œuvre pour les eaux usées). A ces facteurs s'ajoute l'histoire (voir ci-dessous).
- L'importance des contraintes de long terme. Les prestations liées à l'eau sont soumises à des contraintes de long terme, liées au cycle de vie des équipements (12 à 20 ans pour les équipements électriques, de mesure, ou les pompes ; plus de 50 ans pour les branchements et réseaux), aux rythmes d'évolution de l'environnement de la prestation (dégradation de la ressource, notamment). C'est à ces horizons que s'évaluent les conséquences des décisions de gestion.

Plusieurs modèles sont en concurrence en Europe pour résoudre ces problèmes.

<sup>1</sup> On entend par risques des événements non maîtrisés et aléatoires d'ordre environnemental, technique ou économique ; voir plus loin

## 1.1 La concurrence entre modèles en Europe

Fruits de l'histoire, de conditions socio-géographiques et institutionnelles particulières, trois modèles se sont structurés en Europe, pour organiser les prestations liées au cycle de l'eau. Ils partagent quelques points communs mais s'opposent sur des choix essentiels.

### 1.1.1 *Des points communs*

- Un service de proximité. La diversité des contextes locaux, les coûts et contraintes qui pèsent sur le transport de l'eau ont généré des modes d'organisation locaux, généralement structurés autour des collectivités locales<sup>2</sup> ; seule la propriété des infrastructures pourrait se prêter à une organisation spatiale plus large (intercommunale, régionale).
- La séparation entre la collectivité et un opérateur<sup>3</sup>. Tous les systèmes étudiés tendent à séparer l'opérateur de la collectivité, même si le premier reste parfois public et sous le contrôle de la seconde ; en France, par exemple, le cadre comptable des collectivités impose d'identifier le service en charge des prestations liées à l'eau.
- Des monopoles locaux. Les pays étudiés admettent que, dans l'état actuel des techniques, sur un territoire donné, il n'est pas possible d'offrir au consommateur final un choix entre plusieurs opérateurs. Toutefois, une alternative existe entre approvisionnement (ou assainissement) autonome ou collectif.
- La réalité des prix. Les systèmes étudiés tendent à vérifier le principe, prôné par Bruxelles, selon lequel le prix des prestations liées à l'eau doit couvrir les dépenses afférentes.

### 1.1.2 *Des choix marqués*

Les modes d'organisation rencontrés se distinguent notamment sur trois dimensions :

1. La propriété des infrastructures. Elle a été transférée au prestataire, dans le cadre de la privatisation (au Royaume-Uni), ou d'une gestion déléguée à des structures publiques (Stadtwerke allemands). Aux Pays-Bas et en France, les collectivités locales restent propriétaires des équipements et conservent donc une marge de manœuvre essentielle face aux prestataires, notamment dans le choix des modes d'organisation de la prestation et le montant des capitaux alloués.
2. Le partage des risques. Il organise les responsabilités entre collectivité et opérateur en ce qui concerne la construction, le financement et l'exploitation des équipements. Dans les systèmes de régie (en France et en Allemagne), la collectivité supporte l'essentiel des risques. L'affermage transfère au fermier le risque d'exploitation d'un équipement déjà construit. Dans la concession et la privatisation, l'opérateur assume la responsabilité de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements.

<sup>2</sup> à l'exception du Royaume-Uni

<sup>3</sup> la principale exception reste la collecte des eaux usées aux Pays-Bas, qui est à la charge des municipalités

3. La fixation du prix. En Allemagne et aux Pays-Bas, le prix de l'eau potable est défini sur la base des coûts constatés lors de l'exercice précédent. En France, le Conseil municipal ou le Président de la structure intercommunale fixe le prix de l'eau pour l'exercice à venir ou pour la durée d'un contrat de délégation ; au Royaume-Uni, cette tâche incombe au régulateur (OFWAT). Ce système de définition du prix ex ante constitue un facteur de stabilité, mais induit deux risques liés à l'exploitation : une baisse des consommations, une hausse des travaux liés aux équipements.
4. Une facture assise sur les consommations. Ce principe, prôné par l'Union européenne, est inégalement mis en œuvre. La France se distingue par une large diffusion des compteurs ; l'Allemagne s'engage dans ce mouvement, ce qui induit une baisse des consommations dans les anciens Länder allemands.

### ***1.1.3 Les spécificités du système français***

Le système français se caractérise notamment par la conjonction de trois aspects, qui en font un cas unique en Europe :

1. La participation de la population. Elle est garantie notamment par le rôle dévolu aux élus des collectivités locales, qui restent les entités organisatrices.
2. La concurrence pour le service. La France est le seul pays qui organise une concurrence, à intervalle régulier, entre prestataires pour la fourniture d'un service sur un territoire : concurrence entre un opérateur public (régie) ou privé, concurrence entre opérateurs privés.
3. La diversité des formes de contrat. Elle résulte d'un long apprentissage des formes de la gestion déléguée, accumulé depuis plus d'un siècle. Elle favorise l'adaptation aux situations locales, notamment aux souhaits et aux besoins des pouvoirs publics locaux, permettant de choisir entre une variété de types de prestataires (publics ou privés) et de formes de contrats.

## **1.2 Les performances de la gestion déléguée**

Ces caractéristiques sont à l'origine de performances qu'il convient de rappeler. Elles sont souvent mal appréciées par les détracteurs du mode de gestion déléguée, qui tendent à poser le débat en des termes qui semblent aujourd'hui dépassés.

### ***1.2.1 Des critiques qui perdent de leur pertinence***

Les critiques qui portent sur le système de gestion déléguée tel qu'il s'est développé en France portent essentiellement sur trois arguments :

1. Une absence de maîtrise du prix des prestations déléguées ;
2. L'asymétrie d'information entre autorité délégante et délégataire ;
3. L'hypothèse d'une rente de situation des prestataires privés.

Ces arguments sont devenus en grande partie obsolètes, à la suite de l'évolution du cadre réglementaire, du changement de comportement des opérateurs privés et des nouvelles organisations des collectivités locales.

### ***L'absence de maîtrise du prix des prestations déléguées***

Deux évolutions récentes doivent être prises en compte.

D'une part, après une période de forte augmentation (qui correspond à la mise en œuvre de la Directive ERU), le prix des prestations est devenu remarquablement stable depuis la seconde partie des années 1990 (0% pour l'eau potable et 2,4% pour l'assainissement en 1999<sup>4</sup>). De plus, les postes qui ont le plus augmenté sur la dernière période correspondent aux choix politiques des pouvoirs publics (redevance pour la préservation de la ressource, redevance pollution, taxes) et échappent à la maîtrise des opérateurs privés.

D'autre part, l'écart entre le prix des prestations rendues par les prestataires publics et privés a fortement diminué : il est passé de 19,8% en 1994 à 13,5% en 1999. Nous verrons que cette différence s'explique en grande partie par la nature des prestations et les conditions d'exercice des prestations. Elle s'explique aussi par une meilleure maîtrise des prix par les prestataires privés et une professionnalisation croissante des régies.

### ***L'asymétrie d'information entre autorité délégante et délégataire***

Collectivités et prestataires privés ne disposent pas du même degré d'expérience et d'expertise dans l'organisation et le contrôle des prestations liées à l'eau. Toutefois, plusieurs facteurs tendent à diminuer cette asymétrie :

- Le développement de l'intercommunalité permet aux collectivités de partager leur expérience et leur information et de se doter de services techniques et de pouvoirs de contrôle et de négociation renforcés ;
- Le développement de prestataires spécialisés complète cette évolution (assistance à maîtrise d'ouvrage, ingénieurs conseils, cabinets d'audit) ;
- Le cadre réglementaire (loi Mazeaud) sur la communication de l'information économique et financière relative à chaque contrat oblige les prestataires à dévoiler une partie de leur équation économique, permettant ainsi d'alimenter le débat avec les donneurs d'ordres.

### ***Les conditions de la concurrence entre prestataires privés***

Alors que le principe d'un monopole local est admis, la mise en concurrence repose sur des appels d'offres permettant de choisir un prestataire pour un terme fixe. Depuis 1993 et la mise en œuvre de la loi Sapin, le rythme de rotation des contrats s'accélère (8% en 1998, selon l'ENGREF), la durée moyenne des contrats diminue, à mesure de l'arrivée à terme des contrats en cours et de l'apprentissage des mécanismes institutionnels.

La concurrence se traduit également par la possibilité pour les collectivités de reprendre en régie un service qui avait été délégué. L'obligation faite aux collectivités de reprendre en interne les personnels affectés à leur contrat rend la mise en œuvre de ce schéma plus délicate.

---

<sup>4</sup> selon l'INSEE

Reste la question politique de la légitimité des profits générés par une prestation qui s'apparente à un service public. L'analyse économique ne permet pas d'aborder ce thème, au delà du constat que ce profit est à la fois une nécessité pour une entreprise privée et une incitation à l'amélioration des prestations (professionnalisation, qualité du service, R&D, etc.).

### *1.2.2 Les termes du débat*

Alors que le contexte a connu des évolutions récentes et majeures, attestées par les faits rappelés ci-dessus, il semble que les termes du débat se soient déplacés. Les comparaisons brutales de prix entre modes d'organisation (en partie légitime compte tenu des rythmes d'augmentation constatés jusqu'au début des années 1990) doivent être amendées pour tenir compte des différences dans la nature des prestations offertes.

En fait, nous voulons montrer que, comme l'avait supposé l'étude réalisée par le BIPE pour le compte du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement en 1999, la comparaison des prix public et privé est devenue un débat convenu, qui ne rend pas compte de la réalité des prestations proposées. D'abord, les prix affichés résultent de modes d'organisation et de conditions économiques de fonctionnement des opérateurs qui sont difficilement comparables. Surtout, la nature des prestations sont différentes ; ici, nous voulons souligner que la nature des prestations dépend moins du statut (public ou privé) du prestataire, que des modes d'organisation et des relations contractuelles entre opérateurs et collectivités.

### ***Prix de l'eau : de quoi parle-t-on ?***

Trois éléments doivent être pris en compte, qui montrent que la comparaison entre prix public et privé est réductrice.

1. Prestataires publics et privés organisent différemment les fonctions liées aux services de l'eau (ressources humaines, choix des priorités dans les dépenses de renouvellement, etc.) : ils bénéficient d'opportunités différentes de mutualisation des coûts et d'effets d'échelle, qui ne sont pas nécessairement à l'avantage du privé. Toutefois, dans le cas des prestataires privés, ces modes d'organisation peuvent permettre de financer des dépenses de R&D dont les régies s'exemptent très souvent, ou de développer de nouveaux services aux usagers.
2. Certains postes clés (coût du capital, amortissement des investissements) sont comptabilisés différemment. En particulier, la comptabilisation de l'amortissement des réseaux est très inégalement pratiquée par les communes, dont la culture de gestion privilégie rarement la logique patrimoniale et l'analyse d'un résultat d'exploitation ; les collectivités privilégient le coût historique, qui ne permet pas de financer le renouvellement. De même, les collectivités tendent à calculer les provisions pour renouvellement de manière linéaire, sans tenir compte du fait que le risque de casse ou de panne augmente avec l'âge de l'équipement.

- Opérateurs publics et privés ne sont pas assujettis aux mêmes charges d'exploitation (impôts et taxes, charges sociales), ce qui nuit à la comparaison de l'efficacité économique des modes d'organisation. A titre d'exemple, les salaires des fonctionnaires sont exonérés d'assurance chômage et de retraite complémentaire, ce qui représente une économie de 10% de la masse salariale.

### ***La pérennité du prix de l'eau***

Nous avons vu que les différents modes d'organisation des prestations liées à l'eau répartissent de manière particulière les risques liés à l'exploitation. Or, nous savons que, dans le domaine de l'eau, ces risques se mesurent surtout à long terme. **Les performances du mode d'organisation des prestations doivent donc s'apprécier par leur capacité à articuler les choix de gestion et leurs conséquences de long terme.** Cette perspective dépasse l'opposition entre prestataires publics et privés et pose la question de l'organisation contractuelle des prestations.

Les principaux risques identifiés liés à l'exploitation des équipements sont les suivants :

- La qualité de la ressource,
- La baisse des volumes consommés,
- Le financement et la réalisation des ouvrages (concessions),
- Les erreurs dans l'évaluation du coût du renouvellement et des risques de pannes,
- Les impayés.

Une partie du risque est prise en charge par l'autorité délégante. Toutefois, dans le cadre de la concession et de l'affermage, le délégataire fait parfois office d'assureur. Dans l'exemple du renouvellement, les contrats de délégation définissent une garantie de renouvellement, qui limite, pour la collectivité, les risques de surinvestissement et les litiges sur le programme des travaux. Dans ce cadre, le contrat fonctionne comme si la collectivité acquittait une prime, qui garantit une évolution maîtrisée, en tout cas lissée, du prix des prestations. Les provisions pour renouvellement accumulées par le prestataire apparaissent comme la contrepartie d'un fonds de garantie, mutualisé à l'échelle de l'ensemble du portefeuille de contrats gérés par le prestataire.

Ainsi, de ce point de vue, la qualité du modèle français, tel qu'il se traduit dans le cadre des contrats de délégation, est double :

1. Ce mode d'organisation contractuelle renforce la réalité des coûts, dans la mesure où même les coûts liés au renouvellement des équipements sont pris en compte ;
2. Il permet aux collectivités d'inclure dans le prix l'anticipation raisonnée des investissements à réaliser sur longue période. Il articule donc les choix de gestion à l'instant  $t$  à leurs conséquences de long terme, par le biais de l'opérateur (notamment privé), qui assume les risques liés à l'exploitation sur la durée d'un contrat. La collectivité assume les risques liés à l'investissement.

Ainsi, en France, les modalités d'organisation contractuelle de la prestation permettent aux collectivités locales de bénéficier d'une forme de pérennité du prix, du service et de la qualité de l'eau. Les débats en cours pour une nouvelle loi sur l'eau doivent tenir compte de ces éléments d'appréciation.

### 1.3 Les enjeux de la régulation

Le contexte économique du secteur de l'eau en Europe se caractérise par :

- des besoins d'investissement massifs, notamment dans le domaine de l'assainissement ; ils sont alimentés par le renforcement de la contrainte environnementale ;
- une stagnation des consommations.

La réflexion sur la régulation du secteur de l'eau doit intégrer ces éléments. Il convient donc de privilégier des modes d'organisation qui permettent le financement d'investissements importants dans un contexte où les volumes consommés stagnent. Cette situation renforce la pertinence des mécanismes d'assurance identifiés plus haut (dans le cas d'une gestion déléguée).

Les faits apportés plus haut plaident pour les évolutions suivantes :

- Une plus grande lisibilité et homogénéité des informations comptables et financières communiquées par les opérateurs dans le cadre des rapports sur le prix de l'eau ; cette amélioration rétablirait la symétrie d'information entre collectivité et prestataire et permettrait de mieux apprécier l'efficacité des choix d'organisation industrielle (valeur ajoutée par les services centraux) ;
- Une définition plus précise de la garantie de renouvellement, dans le cahier des charges des contrats de délégation ; cela suppose des états des lieux fiables sur l'état du patrimoine au début et au terme du contrat de délégation, ainsi qu'une définition univoque de la prestation attendue en terme de renouvellement et de maintenance. Cette définition, si elle s'articule à un véritable contrôle sur les prestations réalisées, permettrait d'apprécier la pertinence de la prime de risque incluse dans le prix des prestations ;
- Un contrôle strict du respect des normes relatives à la qualité de l'eau et une diffusion large des normes relatives à la qualité du service ; ces facteurs permettraient de définir et d'évaluer de manière rigoureuse la nature et le niveau des prestations.

Ces facteurs contribueraient également à un renforcement des conditions de concurrence entre prestataires, sans modifier sensiblement un cadre institutionnel qui a fait la preuve de sa capacité à s'adapter aux évolutions du contexte et à modeler le comportement des agents économiques.

## 2 Introduction : l'opportunité d'un débat informé

En 1999, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) confiait au BIPE une étude sur la comparaison entre les prix de l'eau en gestion directe et en gestion déléguée en France.

A cette époque, le BIPE s'est concentré sur les facteurs de variation du prix de l'eau. Le BIPE a identifié un certain nombre de facteurs (géographiques, techniques, liés à la gestion et au financement, aux modes de gestion, à la qualité du service) qui avaient un impact direct sur le prix de l'eau.

Parmi d'autres résultats, des tests statistiques ont confirmé une corrélation entre le prix de l'eau (eau potable et assainissement) et modes de gestion : une différence significative apparaissait entre les moyennes des prix pratiqués selon que la commune était en régie ou en gestion déléguée. Ce résultat était en accord avec le fait que la délégation de service résulte d'un ensemble de situations techniques et organisationnelles (taille de la commune, type d'intercommunalité, etc.) qui influent directement sur le prix de l'eau potable. De plus, nous avons montré que les stratégies financières des régies et des services délégués étaient différentes : logique patrimoniale et reconstitution du capital, notamment.

Aussi, nous avons eu le sentiment que la comparaison des modes d'organisation fondée uniquement sur la base des prix était une démarche très limitée, même si elle pouvait paraître parfois efficace d'un point de vue politique.

D'une part, les modes d'organisation sont rarement en concurrence, dans l'esprit des responsables locaux. Au delà des choix politiques, l'externalisation des services de l'eau peut intervenir lorsqu'une difficulté apparaît : augmentation de la population, dégradation de la ressource, renforcement d'une contrainte réglementaire ou d'une norme, etc. Cette rupture dans les conditions de réalisation de la prestation se traduit par un besoin de financement ou d'expertise technique. Dès lors, la délégation à un opérateur privé peut représenter une alternative, même si quelques régies de villes importantes ont su développer un degré de maîtrise technique similaire.

D'autre part, la nature des prestations est sensiblement différente. En particulier, la nature des engagements pris à long terme ne sont pas les mêmes. Or, cette différence constitue une rupture dans la nature de la prestation, dans la mesure où l'eau est un secteur où les contraintes de court terme sont relativement faibles, alors que les conséquences des choix de court terme sont très lourdes (d'un point de vue sanitaire et économique) à long terme.

Enfin, les modes d'organisation influent sur la nature et les modes de comptabilisation des charges, qui nuisent à la comparaison directe entre la structure des coûts et l'efficacité des différents modes d'organisation.

Pour ces raisons, le BIPE a souhaité analyser plus en détail les facteurs qui expliquent la compétitivité des différents modes d'organisation des services de l'eau en France. Afin de dépasser le débat public privé, qui semble devoir être remplacé par un débat sur la nature de la prestation et des engagements de long terme, nous avons souhaité donner à cette analyse une dimension internationale, de manière à souligner les convergences et les divergences qui existent en Europe sur les définitions opérationnelles et les modes d'organisation des prestations liées au cycle de l'eau. Quatre pays sont donc évoqués dans ce rapport : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas.

## 2.1 Objectif d'un texte de référence

L'objectif de ce document est de qualifier le fonctionnement du marché de l'eau en France et en Europe, afin de faire ressortir les points forts et les faiblesses des modes d'organisation retenus.

Nous nous intéressons donc aux performances du marché, en particulier, aux avantages et aux inconvénients des modes d'organisation et des arrangements contractuels observés, plus qu'aux oppositions entre public et privé.

## 2.2 Une approche pragmatique

L'approche que nous avons conçue repose sur les principes suivants :

- Retenir un nombre limité de problématiques qui rendent compte de l'efficacité des organisations sur le marché français :
  1. Le périmètre du prix de l'eau, qui varie suivant les modes d'organisation du marché et de la prestation ;
  2. La pérennité des prix affichés, qui repose sur la manière dont les risques de long terme sont pris en compte ;
  3. Le lien avec la qualité de la ressource, de l'eau produite et des services fournis (et donc la pérennité de ces services et de cette qualité) ;
- Appréhender ces problématiques, dans le cadre d'une démarche qui repose sur des observations de comportements d'acteurs ;
- Synthétiser l'information disponible, afin de confronter les sources et de souligner les zones de consensus ou de divergence ;
- Amorcer des comparaisons européennes, pour faire ressortir les caractéristiques des modes de contractualisation et d'organisation des services de l'eau.

## 2.3 Structure du document

La structure du rapport est la suivante :

1. Un premier ensemble de chapitres définit le cadre de référence de l'économie de l'eau en Europe (présentation du cycle de l'eau, les modes d'organisation, les marchés et leurs évolutions à moyen terme) ;
2. Le cas français fait l'objet d'une analyse particulière, à partir des principes qui ont guidé les choix d'organisation, des formes de contrats qui régissent les relations entre partenaires, des performances qu'il a permis d'atteindre ;
3. Les trois chapitres suivants analysent de manière détaillée et à partir d'observations de terrain, trois dimensions essentielles de la nature des prestations et des modes d'organisation : le périmètre du prix de l'eau, la répartition des risques entre les intervenants, la question de la qualité ; ces thèmes mettent en perspective les débats actuels sur le prix de l'eau ; l'analyse montre que ces comparaisons sont souvent trop simplistes et ne rendent pas compte de la réalité des enjeux, liés à la nature de la prestation et des engagements pris sur le long terme ;
4. Un dernier chapitre conclue cette étude exploratoire de manière programmatique.

### 3 Le cycle de l'eau – Schémas d'organisation et perspectives de moyen terme en Europe

Les prestations liées aux services de l'eau s'inscrivent dans un cycle, qui va du prélèvement de la ressource dans le milieu naturel, jusqu'au rejet d'eaux usées traitées dans ce milieu. Les différents modes d'organisation en Europe articulent de manière particulière les différentes étapes qui constituent ce cycle.

Aussi, nous décrivons le schéma de ce cycle, puis les différents modes d'organisation mis en œuvre dans les principaux pays européens. Nous distinguons ces modes en fonction de trois critères qui nous semblent structurants.

Le BIPE complétera ce panorama introductif par une synthèse des principales évolutions attendues des marchés liés à l'eau en Europe. Cette mise en perspective permet de caractériser les enjeux auxquels les principaux modes d'organisation respectifs doivent répondre à moyen terme.

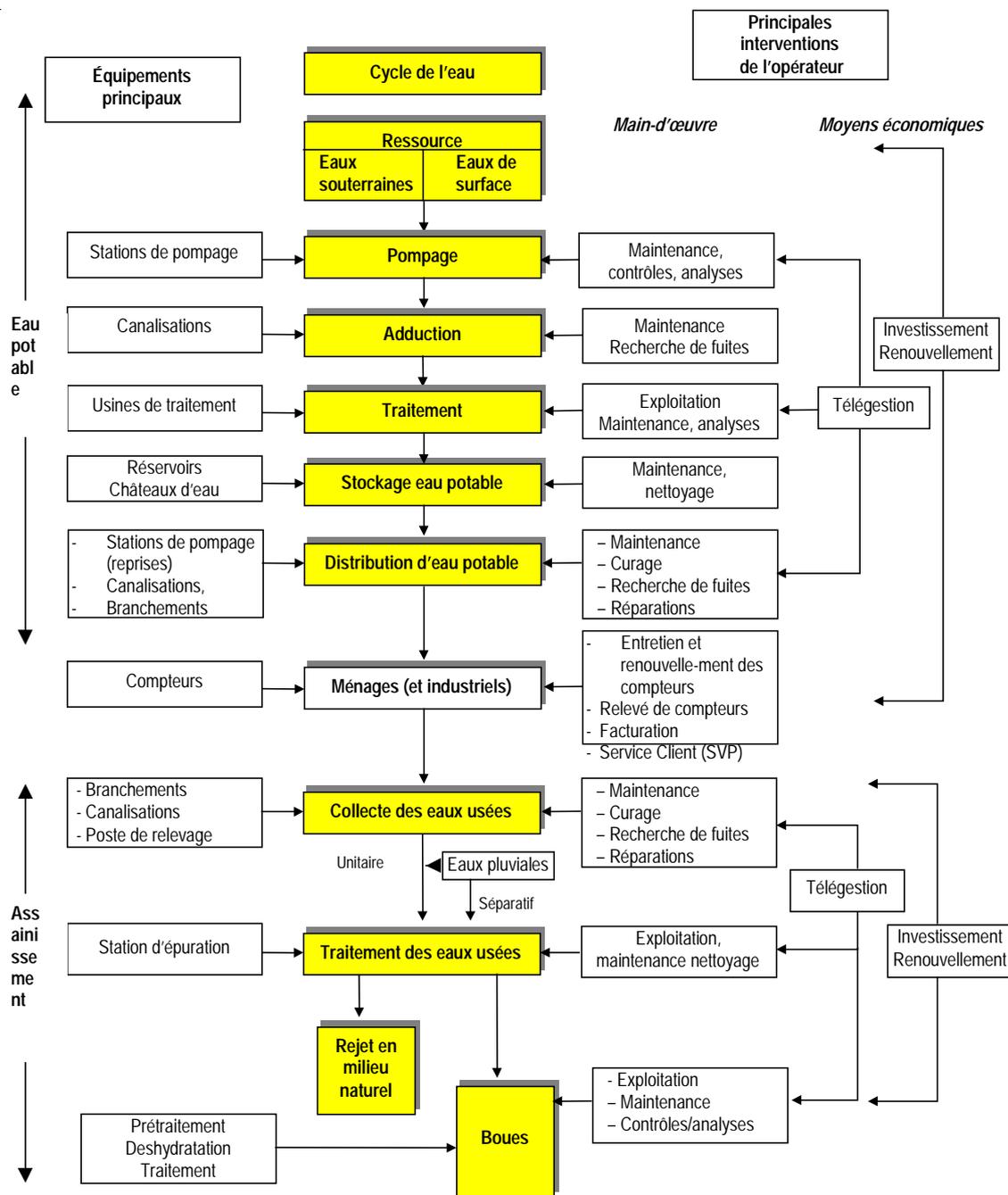
#### 3.1 Les prestations liées à l'eau : un ensemble composite

##### 3.1.1 *Un cycle en 4 étapes*

Les services liés à l'eau peuvent être décrits comme une suite d'opérations de transport et de transformation d'une ressource naturelle :

- Prélèvement de la ressource, production d'eau potable,
- Acheminement jusqu'au consommateur final (ménages et industries),
- Collecte des eaux usées,
- Traitement et rejet dans le milieu naturel (en surface ou en sous-sol).

Les eaux de pluie entrent dans ce schéma, même si elles sont marginales dans l'économie générale de l'eau (elles sont normalement prises en charge dans le budget général de la collectivité, donc financées par les impôts). Certaines communes se sont équipées de réseaux distincts entre eaux de pluie et eaux usées (réseaux séparatifs). Dans d'autres cas, le même réseau collecte ces deux flux (réseaux unitaires) ; l'eau de pluie est donc traitée par le dispositif d'assainissement. Dans ce domaine, la protection contre les risques d'inondation ou de catastrophes naturelles va générer un besoin d'investissement à moyen terme, au moins dans les zones à risques. De même, la préservation de la ressource naturelle va inciter à prendre en compte la mauvaise qualité de certaines eaux de pluie ou d'écoulement (sur des parkings, par exemple) ; de nouveaux investissements devront être prévus en conséquence.



Source : BIPE d'après enquêtes 2000

### 3.1.2 Des équipements spécifiques à chaque étape

Chaque étape du cycle de l'eau se caractérise notamment par le recours à des équipements spécifiques (réseau, unités de traitement), qui conditionnent l'économie des services.

En France, à titre d'illustration, les travaux du CEMAGREF relatifs à un inventaire du patrimoine indiquent que les canalisations représentent 80% de la valeur du patrimoine.

Le graphique ci-dessus représente de manière schématique le cycle de l'Eau. Sont indiquées chacune des principales étapes du cycle avec :

- les opérations successivement réalisées,
- les équipements mis en œuvre,
- les interventions des différents opérateurs.

Le cycle de l'Eau peut être décomposé en deux grandes familles de services, l'Eau potable et l'Assainissement, elles-mêmes subdivisées en deux parties :

- eau potable : production et distribution,
- assainissement : collecte des eaux usées et épuration.

Ces activités mettent en œuvre des équipements spécifiques dont l'intégration dans la filière de l'eau est précisée également dans le schéma.

Enfin, à chaque étape du cycle de l'eau et pour chaque équipement, on note des interventions spécifiques, qu'il s'agisse d'exploitation-maintenance ou d'investissements (renouvellement et extension de réseaux par exemple).

Le nombre d'étapes qui constituent le cycle de l'Eau, la diversité des équipements mais aussi les différents modes d'intervention possibles sur les installations en font une activité relativement complexe (hormis dans le cas de commune seule de petite taille avec un réseau simplifié).

Par ailleurs, certaines étapes sont plus sensibles que d'autres car de leur bon fonctionnement va dépendre la qualité de l'eau produite ou rejetée : notamment, les stations de production d'eau sont des installations stratégiques dans le cycle de l'eau (et le plus souvent gérées en externe par des prestataires privés).

Il est important à ce stade de constater que les installations étant de nature très hétérogène, tant d'un point de vue technique que du point de vue de leur âge (certains réseaux datent de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>5</sup>), une des caractéristiques du système français est la diversité de répartition des maîtres d'ouvrages et des opérateurs, selon l'étape du cycle, d'une collectivité à l'autre. Cette complexité est renforcée par le fait que, lorsqu'il s'agit d'un prestataire privé, différentes formules de contractualisation peuvent être employées (4 en tout). De plus le mode d'organisation de la collectivité (commune seule ou intercommunalité), qui peut différer d'une étape du cycle à l'autre, vient encore renforcer le caractère multiforme du système. Le tableau ci-dessous donne une idée de cette diversité des montages possibles.

---

<sup>5</sup> au cours des enquêtes menées par le BIPE, une collectivité gérant un contrat de concession datant du début du siècle a été rencontrée

Maîtres d'ouvrages et exploitants : la diversité des possibilités

Maître d'ouvrage	Mode de gestion	Eau Potable		Assainissement	
		Production	Distribution	Collecte	Traitement
Commune seule	Régie				
	Affermage				
	Concession				
	Régie intéressée				
	Gérance				
Intercommunalité (syndicat, communauté de communes ...)	Régie				
	Affermage				
	Concession				
	Régie intéressée				
	Gérance				

Source : BIPE

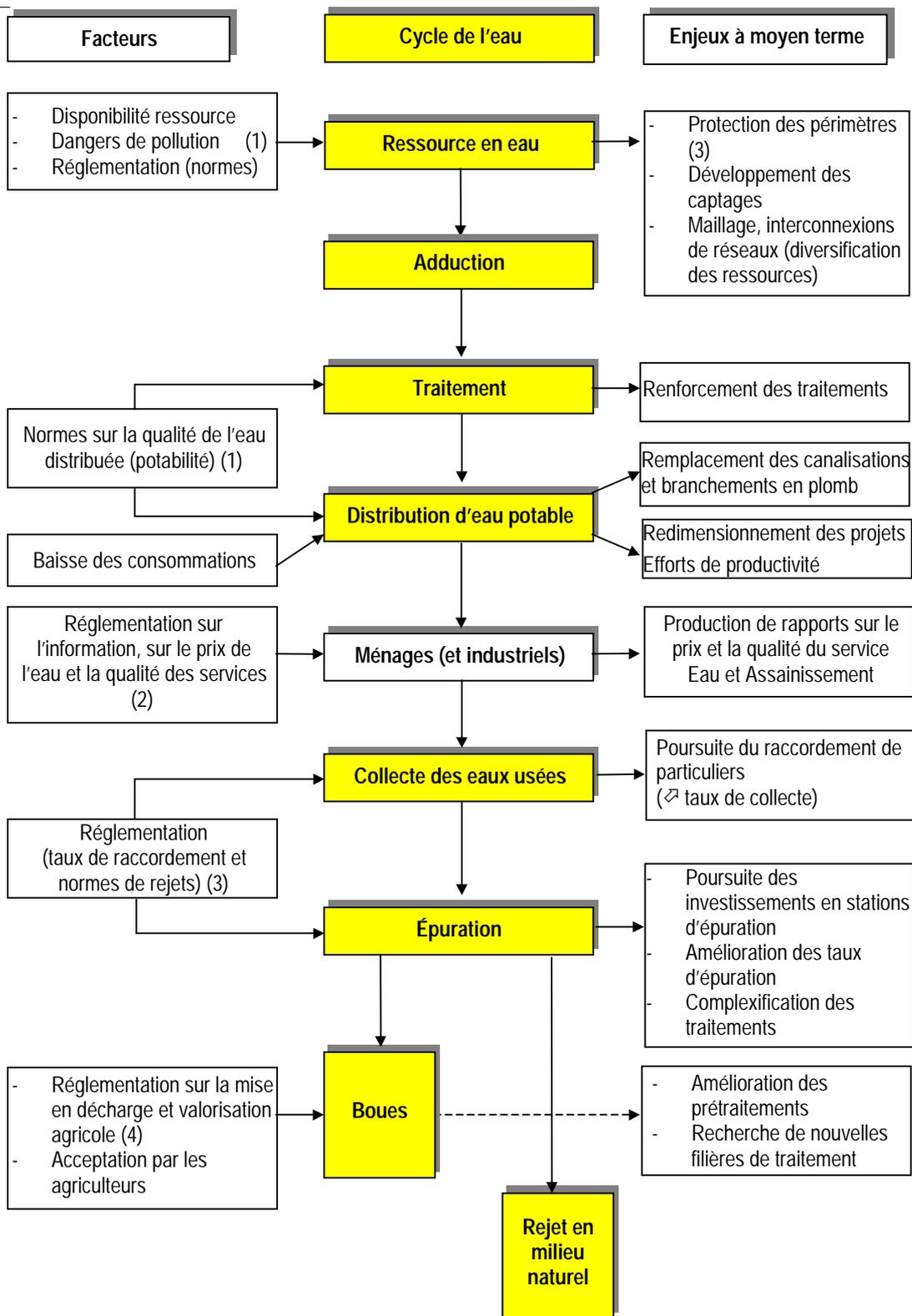
Ce tableau simplifie la réalité qui sur le terrain peut être encore plus compliquée puisque, pour certains équipements gérés en délégation, la formule de contractualisation peut être spécifique. C'est le cas, par exemple, de certains équipements dont l'investissement a été réalisé par le délégataire qui en devient concessionnaire (une station de production d'eau potable par exemple), tandis que pour le reste des installations, le délégataire est en contrat d'affermage.

### 3.1.3 Des enjeux propres à chaque étape du cycle

Pour chaque étape du cycle de l'eau, les réglementations récentes renforcent les dispositions et les normes de qualité liées à la ressource en eau, au bien distribué (eau potable) et aux rejets au milieu naturel. Il est fort probable que de nouvelles dispositions viendront encore compléter les règlements existants.

Par ailleurs, on remarque qu'à chaque étape correspondent des enjeux majeurs à moyen et long terme ; notamment, en amont de la filière :

- nécessité de pérenniser la ressource en eau, compte tenu du rapport entre les volumes prélevés et les volumes en réserve,
- nécessité de protéger la ressource vis-à-vis des pollutions extérieures dont la pression va en s'accroissant (pollutions d'origine agricole notamment).



Source : BIPE d'après enquêtes 2000

(1) Directive de 1998 relative à l'eau potable (2) Loi de février 1995 portant sur la qualité et le prix de l'eau (3) Loi sur l'eau de 1992 (4) Mise en décharge : arrêté ministériel du 9 septembre 1997 ; valorisation agricole : décret du 8 décembre 1997 et arrêté du 8 janvier 1998

Pour faire face à ces enjeux, alors que la quasi-totalité de la population est désormais desservie en eau potable, des investissements seront encore nécessaires pour interconnecter les réseaux (augmenter la sécurité d'approvisionnement<sup>6</sup>, diversifier les captages et répartir les prélèvements) et protéger les périmètres de captage. Le remplacement des branchements et canalisations en plomb sera également un facteur de poursuite des investissements dans le domaine de l'eau potable... Les besoins de remplacement de canalisations en plomb sont très importants, mais seront lissés sur une longue période. Cependant la stratégie des opérateurs sera de cibler de manière préférentielle les travaux de remplacements (exemple : réaliser en priorité des remplacements de branchements en plomb sur des écoles, hôpitaux...).

Si, pour ce qui concerne l'amont du cycle de l'eau, les actions à mener sont assez circonscrites (en volumes et nature de dépenses), il ne faut pas en minimiser le caractère stratégique. En effet, les risques sanitaires sont nettement plus importants pour ce qui concerne la ressource et la qualité de l'eau potable (et des services de distribution) que pour ce qui concerne l'assainissement. Ainsi, les volumes de dépenses d'investissements engagés dans le domaine de l'eau potable, légèrement inférieurs à ceux engagés pour l'assainissement, ne reflètent pas l'importance des enjeux qui pèsent sur la ressource et la distribution d'eau potable (voir graphique joint). C'est de loin le maillon le plus sensible et le plus stratégique de la filière et celui dont la sécurité et la pérennité doivent être en permanence renforcées (la distribution d'eau potable engage la santé des individus).

En matière d'assainissement, un faisceau de réglementations et de facteurs externes vient peser sur les choix d'investissements à moyen et long terme. Ainsi chaque étape de la filière d'assainissement est encadrée par une loi et les prescriptions se renforcent au fil des années. Il s'agit avant tout d'améliorer les taux de collecte, les taux d'épuration, de respecter des normes maximum de rejets au milieu naturel et d'assurer une fiabilité pérenne des équipements de dépollution, etc.

Par ailleurs, la gestion globale de la filière doit intégrer des facteurs nouveaux, comme la collecte séparative des eaux usées et des eaux pluviales et la limitation de la mise en décharge des boues (poste important de dépenses en station d'épuration).

Dans les faits, ces deux derniers sujets sont loin d'être réglés et les solutions mises en œuvre auront également des impacts sur le prix de l'eau. Ainsi, la collecte séparative induit des dépenses d'investissements en réseaux séparatifs d'eaux pluviales, supportées a priori par le budget général de la commune. Ce point, lors des enquêtes du BIPE, s'est avéré difficile à éclaircir : tous les cas de figure ont été rencontrés, de la séparation pure et simple des investissements sur deux comptes distincts, à l'affectation de l'ensemble des investissements en eaux pluviales au budget assainissement, en passant par une formule appliquant un taux d'aide du budget général de la commune à l'assainissement au titre des eaux pluviales (autorisé par la réglementation).

---

<sup>6</sup> notamment vis-à-vis de la pollution de la ressource

Quoiqu'il en soit, si les dépenses d'exploitation ne sont pas identifiées clairement entre les deux types de réseaux, elles ne le sont pas du tout en ce qui concerne le traitement : la réglementation indique qu'il faut des réseaux séparatifs mais ne précise pas par quels moyens spécifiques il faut traiter les eaux pluviales. Dans les faits, ces dernières sont traitées avec les eaux usées communales et donc le coût de leur traitement est supporté par l'utilisateur au travers du prix de l'assainissement. Or, l'intégration des eaux pluviales dans la gestion des eaux usées est un facteur de surcoût d'investissement (surdimensionnement des installations, soit en stockage, soit en traitement) et de fonctionnement (charges polluantes des eaux pluviales dont pesticides, MES, etc.).

En ce qui concerne les boues, la limitation envisagée des possibilités de mise en décharge (compte tenu notamment des teneurs en organique) et le frein à l'épandage qui commencent à se faire sentir (contrecoup des crises agricoles liées à la sécurité des produits alimentaires) obligent dorénavant et déjà les opérateurs du domaine de l'assainissement à rechercher d'autres formules de prétraitement et de traitement, dont les coûts sont supérieurs à ceux des filières traditionnelles (incinération, notamment).

Enfin, parmi les enjeux les plus importants, même s'ils sont connus, il faut citer l'augmentation du taux de raccordement et de collecte des eaux usées (qui reste d'actualité en zone rurale pour les plus petites communes) et l'amélioration des rendements de dépollution (comprenant l'intégration du traitement de nouveaux polluants tels que le phosphore). Ces deux derniers facteurs auront d'ailleurs pour effet d'accroître les quantités de boues produites par m<sup>3</sup> d'eaux usées traitées et donc de renchérir les coûts de traitement.

### **3.2 Les modes d'organisation : qui décide du prix et des investissements ?**

Plusieurs modes d'organisation existent, en France et en Europe, qui reposent sur quelques principes. Les directives communautaires plaident pour une convergence de ces modèles. C'est dans ce contexte que devra être appréciée la performance du modèle français.

#### **3.2.1 Trois critères d'organisation**

Trois critères permettent de distinguer les principaux modes d'organisation des services des eaux en Europe.

### ***La question de la propriété des infrastructures***

La question de la propriété des infrastructures est importante dans la mesure où elle lie propriété et exploitation. L'enjeu est d'imposer au prestataire (public ou privé) une vision de long terme. Quatre modèles coexistent dans les faits :

1. L'intégration : l'exploitant est propriétaire des infrastructures. Il assume une responsabilité globale de sa prestation sur le long terme. Le prix de la prestation doit couvrir l'ensemble des coûts (coûts de gestion et coûts du capital). En France, la régie entre dans ce schéma ;
2. La filiation : l'exploitant est responsable de l'état des actifs, sans en avoir la propriété. Il s'assure que les infrastructures sont en état de bon fonctionnement pour permettre la production d'une prestation conforme au cahier des charges. Cette assurance peut prendre la forme d'un engagement de renouvellement. Ce modèle, comme le suivant, correspond à une forme d'affermage ;
3. La séparation : l'opérateur n'est pas responsable de la qualité des infrastructures ; son rôle est limité à une fonction d'exploitation. Ce modèle limite la prestation à des tâches à faible valeur ajoutée et génère potentiellement des litiges entre le propriétaire des infrastructures et l'opérateur/exploitant ;
4. La concession : la collectivité reste toujours propriétaire des installations (le transfert de propriété, qui caractérise une privatisation, est inconnu en France dans le domaine de l'eau), l'entreprise privée est en charge du financement des investissements et rendra les installations à la collectivité, en fin de contrat. La collectivité garde un devoir de contrôle sur le choix et les prestations de l'entreprise privée.

Notons que, d'un point de vue économique, l'investissement et l'exploitation procèdent de deux logiques différentes. La première suit une fonction de production sous-additive : constituée de coûts fixes, elle justifie une mutualisation des actifs sur le plus grand périmètre possible (une région, un pays) et est favorable à une structure monopolistique. La seconde doit permettre une mise en concurrence à différents niveaux.

### ***Le partage des risques et des responsabilités***

On distingue trois niveaux de responsabilité dans les services de l'eau :

1. La responsabilité organique, de l'instance qui a la compétence institutionnelle ;
2. La responsabilité du financement et de la gestion ;
3. La responsabilité de l'exécution.

Les acteurs publics (en général, les collectivités locales, qu'ils s'agissent de la commune ou d'un regroupement de communes en syndicats, districts, communautés de communes, etc.) peuvent confier les niveaux 2 et 3 à des prestataires publics ou privés. La privatisation, inconnue en France dans le domaine de l'eau, reviendrait à céder la responsabilité de premier ordre ; c'est le modèle britannique.

Les différents types de contrats répartissent les responsabilités entre délégataire et autorité délégante :

- Dans la concession, le délégataire prend la responsabilité de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements, à ses risques et périls, en vertu d'un contrat d'une durée suffisante pour permettre l'amortissement des immobilisations financées par le délégataire. Cela signifie que l'opérateur est pleinement responsable de l'exploitation vis-à-vis des usagers du service public. Une redevance sur les services rendus est facturée aux usagers ;
- Dans les contrats d'affermage, le fermier assume, à ses risques et périls, l'exploitation d'un équipement déjà construit. Le délégataire assume notamment les aléas liés aux quantités vendues (dans la mesure où le prix est défini a priori). La collectivité n'assure pas au fermier de garantie, ni de recettes, ni d'équilibre d'exploitation. Il est à noter que la collectivité locale refait son investissement et introduit ainsi un risque dans le prix. En effet, le fermier perçoit le prix payé par les usagers. Cependant, une partie de ce prix est reversée par le fermier à la collectivité pour permettre à cette dernière d'assurer l'amortissement des installations qu'elle a financées ;
- Les régies intéressées et les autres contrats ne sont pas financés par une redevance. Dans le cas de la régie intéressée, l'opérateur, appelé régisseur intéressé, est chargé d'assurer l'exploitation d'un service et d'entretenir la relation avec les usagers en percevant le prix acquitté par ces derniers ; il reverse la totalité de ce revenu à la collectivité, qui le rémunère par ailleurs. Les risques sont en premier lieu supportés par la collectivité. Cependant l'exploitant assume tout de même les risques de ne pas tenir le niveau de ses charges et donc de percevoir une rémunération insuffisante au regard de celles-ci et/ou le risque de ne pas tenir ses performances et donc de ne percevoir que de façon limitée la partie de la rémunération qui est fonction des performances enregistrées.

La gérance, qui n'est pas une délégation, est un mode de gestion très proche de la régie intéressée à cette différence que le gérant perçoit une rémunération liée à des facteurs étrangers aux résultats d'exploitation.

### ***Fixation du prix (ex ante / ex post)***

Il y a schématiquement deux manières de fixer le prix des prestations liées à l'eau :

- Définition ex ante : les parties prenantes se mettent d'accord a priori sur un prix de référence, qui sert de plafond pour la réalisation des prestations ;
- Définition ex post : les parties prenantes constatent les coûts effectivement engagés pour produire les prestations et déterminent un prix qui couvre ces coûts ; cette pratique élimine tout risque d'écart entre le prix pratiqué et les coûts réels ; cependant, elle n'incite pas à minimiser les coûts et risque de générer une évolution erratique et brusque des prix.

### 3.2.2 Synthèse des modèles alternatifs en Europe

Les quatre pays étudiés France, Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas se distinguent par la manière dont ces dimensions s'organisent.

En France, le Conseil municipal, ou le Président de la structure intercommunale, fixe le prix de l'eau dans le cadre d'une régie. Le prix est généralement orienté à la hausse, une fois les investissements démarrés. Dans le cas d'une délégation, le prix est déterminé pour la durée du contrat ; il est actualisé sur la base d'une formule de révision définie de manière contractuelle. Les opérateurs rendent compte à des collectivités, dont la capacité d'analyse et de traitement de l'information est inégale. Cette situation génère une asymétrie dans l'information et l'expertise dont disposent les parties prenantes à la conclusion du marché. Cette asymétrie est particulièrement prononcée pour les communes rurales ; les villes moyennes et grandes sont en revanche dans une situation plus équilibrée vis-à-vis de leurs prestataires. Le développement de l'intercommunalité et celui de conseils spécialisés devraient contribuer à diminuer cette asymétrie d'information.

Les structures allemandes sont proches de la régie municipale française. Les relations contractuelles sont souvent implicites. Les actifs sont de fait transférés aux Stadtwerke, qui n'ont pas eu à payer les investissements initiaux. Le prix est fixé chaque année sur la base des coûts constatés.

Au Royaume-Uni, la propriété des actifs est transférée aux prestataires. En cas de cessation et de non reconduction de licence, une procédure d'évaluation des actifs est formalisée. L'autorité de régulation (OFWAT) règle les litiges entre prestataires. Une réflexion est en cours, sur la séparation de l'exploitation et de la propriété des actifs, cette dernière pouvant être mutualisée au niveau d'un territoire et transférée à la région. Par ailleurs, le régulateur fixe les prix de chaque contrat local a priori : ce prix est imposé comme un plafond que le prestataire ne doit pas dépasser. Dans ce modèle, le prix est une déclinaison du montant du capital estimé nécessaire à la réalisation de la prestation, sur sa durée.

Aux Pays-Bas, les étapes du cycle de l'eau sont organisées sur des modèles différents :

1. La distribution d'eau potable s'est progressivement concentrée autour de sociétés intercommunales dont le capital appartient aux communes ; ces sociétés, en voie de concentration, ne sont soumises à aucune concurrence sur leur territoire. Ce système a permis de financer un bon niveau d'équipement et une eau de grande qualité (supérieure aux normes européennes). L'eau est facturée au mètre cube ; le prix évolue en fonction des prévisions d'investissement (lorsque des investissements sont prévus dans cinq ans, les compagnies des eaux augmentent le prix par anticipation, pour en tirer une marge qui accroît leur capacité d'autofinancement) ;
2. La collecte des eaux usées et l'entretien des systèmes d'évacuation sont à la charge des municipalités. Le service est financé par des taxes (spécifiques ou non). La situation est bloquée : le gouvernement a interdit d'augmenter ces taxes, alors que les ressources actuelles ne permettent pas de financer l'investissement nécessaire pour équiper l'ensemble de la population ;

3. Les Waterschappen (niveau de collectivité locale spécifique aux Pays-Bas) sont responsables, entre autres, du traitement des eaux usées, sur leur territoire. Financées par l'impôt, ces institutions sont en voie de concentration. Les éventuels excédents d'exploitation financent les investissements (notons que de nombreux investissements sont nécessaires à moyen terme pour la mise aux normes des équipements).

### 3.3 Evolutions du marché et enjeux de moyen terme

Le secteur connaît des perspectives de développement qui définissent des enjeux propres à chaque étape, relatifs à la consommation, à l'investissement, à la structure de l'offre des acteurs (public et privé).

#### 3.3.1 Les quatre grands pays

Répartition du marché de la production et distribution d'eau par modes de gestion et par types d'opérateurs (en % de la population desservie)

	Gestion directe en régie	Gestion déléguée	
		Entreprises publiques	Entreprises privées
Allemagne	-	96%	4% (entreprises privées ou à capitaux mixtes)
France	20%	-	80%
Royaume-Uni	-	-	88% (100% en Angleterre)
Pays-Bas	-	100% (1)	-

Source : BIPE d'après données nationales

(1) Quasiment toutes ces compagnies sont des compagnies publiques dont les actions sont détenues par les provinces et les municipalités. Elles ont cependant la forme juridique des entreprises privées : BV ou NV (SARL ou SA).

#### ***L'Allemagne***

Malgré le niveau élevé de performances déjà atteint en matière de qualité de l'eau et d'épuration des eaux usées par rapport aux normes en vigueur, le besoin d'investissements est aujourd'hui considérable<sup>7</sup>. Cela s'explique par l'état de vétusté parfois très prononcé des canalisations publiques dans tout le pays et les besoins d'amélioration des infrastructures dans l'ex-RDA, notamment en matière d'assainissement-épuration.

A ce jour, seulement 4% du marché de l'eau et de l'assainissement est assuré par des partenariats avec une société privée. Néanmoins, l'endettement massif de l'Etat et des collectivités locales (suite à la réunification) et la fragilisation des Stadtwerke<sup>8</sup> (liée à la libéralisation du marché de l'électricité) conduisent le marché de l'eau à davantage s'ouvrir au secteur privé à court terme.

<sup>7</sup> Il s'élève à environ 60 milliards d'euros d'ici à 2015.

<sup>8</sup> Sociétés communales « multi-utilities » : électricité, eau, gaz, transports, etc.

***Le Royaume-Uni***

Devant l'ampleur des investissements nécessaires et dans le cadre de sa politique libérale de désengagement de l'Etat, le gouvernement conservateur a privatisé en 1990 le service public d'eau et assainissement en Angleterre et au Pays de Galles.

Grâce à une augmentation drastique du prix de l'eau, les compagnies d'eau et d'assainissement ont pu effectuer d'importants investissements en concentrant leurs efforts sur l'amont de la filière (potabilité, traitement de l'eau). Il reste néanmoins beaucoup d'investissements à réaliser dans la distribution (fuites sur le réseau) et l'assainissement ; dans son dernier rapport, le régulateur estime que la mise aux normes complète des services de l'eau entraînerait une hausse de la facture moyenne de 65 livres (en plus de l'inflation), soit 30%, sur la période 2000-2005. Or, ces investissements devraient se faire sans augmentation du prix de l'eau, compte tenu de la baisse des prix annoncée par l'OFWAT en novembre 1999.

Les principaux chantiers qui concernent le secteur sont :

- La distribution d'eau potable ; le besoin d'investissement sur les 5 prochaines années est estimé entre 1,3 et 2 milliards de livres ;
- La directive sur le plomb et la directive sur l'eau ;
- La détérioration de la ressource (nitrates et pesticides) et de la qualité des eaux de rivière ;
- Les boues d'épuration.

***La France***

Le développement ancien des modes de délégation, notamment de l'affermage et de la concession, atteste d'une certaine maturité des marchés liés à la distribution d'eau et à l'épuration des eaux usées. En effet, les taux de délégation au secteur privé sont très supérieurs à ceux que l'on constate dans le reste de l'Europe (à l'exception du Royaume-Uni).

Les principaux ressorts de la croissance du marché résident aujourd'hui dans le rattrapage du retard dans la mise aux normes et la construction d'installations d'épuration des eaux usées<sup>9</sup> dans le cadre des VIIIèmes programmes des Agences de l'eau.

***Les Pays-Bas***

Les investissements sont peu influencés par la directive européenne sur l'eau potable car les réseaux ont peu de canalisations en plomb et les normes de potabilité de l'eau sont très au-dessus des normes en vigueur. Dans le domaine de l'assainissement, de nombreux investissements sont nécessaires à moyen terme pour la mise aux normes des équipements.

<sup>9</sup> Cinq ans environ dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse.

### **3.3.2 Les perspectives de marché à moyen terme**

L'activité s'ouvre de plus en plus aux opérateurs privés, notamment en Allemagne alors que la délégation de services publics a tendance à stagner en France où elle a déjà atteint un plafond, au moins pour le secteur de la distribution d'eau. En particulier, les coûts élevés de l'assainissement et le besoin d'investissement encore considérable incitent les collectivités locales à se tourner d'avantage vers le secteur privé, pour l'investissement et la gestion des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

A l'avenir, les principales opportunités de croissance du marché résident dans le renforcement de la contrainte réglementaire imposée par Bruxelles.

Néanmoins, des incertitudes subsistent quant aux délais de réalisation de ce potentiel, compte tenu des retards pris par les Etats membres en matière de respect des échéances réglementaires. On peut supposer qu'une conjoncture économique favorable encourage les Etats à maintenir des objectifs ambitieux, alors que la plupart des opinions publiques en Europe sont sensibilisées aux thèmes de la qualité de l'eau.

Dans un contexte où l'argent public sera durablement rare, alors que les besoins d'investissement sont importants, les délégations au secteur privé des services qui incombaient à la puissance publique et le partenariat public-privé dans le financement d'équipements devraient se développer rapidement dans l'ensemble des pays européens.

En France, il est aujourd'hui difficile d'appréhender les effets de la loi sur l'intercommunalité de juillet 1999<sup>10</sup> sur la répartition des services entre opérateurs (accroissement de la délégation ou retours en régie).

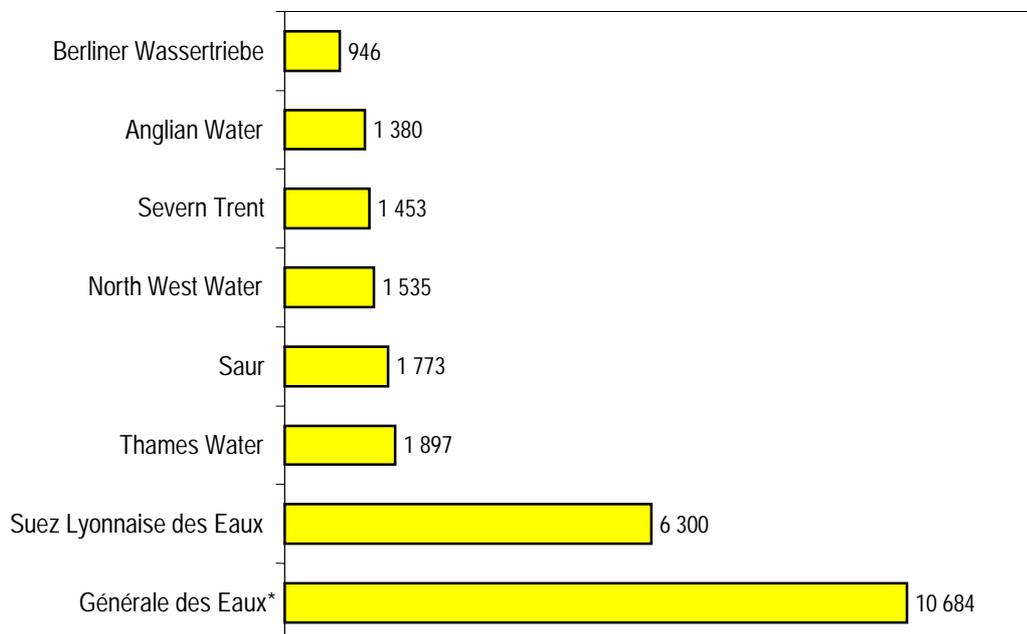
### **3.3.3 L'offre des entreprises**

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, le marché mondial est essentiellement dominé par les opérateurs français, Générale des Eaux (groupe Vivendi Environnement), Lyonnaise des Eaux (groupe SLE) et dans une moindre mesure Saur-Cise (groupe Bouygues). Les sociétés anglaises de l'eau, Severn Trent Water, Anglian Water, Thames Water (racheté récemment par RWE) et North West Water occupent également une place non négligeable sur ce marché, mais leur activité internationale est encore peu développée.

---

<sup>10</sup>Cette loi permet une rationalisation de l'intercommunalité, désormais organisée selon trois structures : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Chiffre d'affaires de quelques grands opérateurs de l'eau - 1999  
(en millions d'euros)



Source : BIPE d'après les rapports d'activité des groupes

\* Après acquisition de US Filter.

Ces entreprises ont assis leur développement initial sur leur marché national et restent marquées par leurs origines, malgré une internationalisation marquée.

Les deux premiers opérateurs français multiservices se sont historiquement développés sur le marché de l'eau et de l'assainissement, en particulier dans le cadre de la délégation de la gestion de l'eau. Les marges financières générées par ces secteurs ont permis à ces groupes de développer leur savoir-faire en matière de services collectifs de proximité pour les collectivités locales et de se diversifier horizontalement. Ces groupes sont aujourd'hui fortement présents dans les secteurs de la propreté, de l'énergie, des transports, mais aussi des télécommunications, des médias et de la construction. Par l'intermédiaire de leurs nombreuses filiales et des contrats remportés à l'étranger, ils sont également leaders mondiaux de la gestion de l'eau et leaders européens de la gestion des déchets.

Le système allemand, marqué par une longue tradition de gestion publique locale des services de l'eau, n'a, pour sa part, pas permis la formation de grands groupes d'opérateurs privés dans ce secteur. En revanche, des grands opérateurs industriels, venant notamment du secteur de l'énergie et de l'équipement (RWE, Thyssen), ont pu développer leur savoir-faire dans le secteur des déchets et s'intéressent aujourd'hui au secteur plus spécifique de l'eau.

Les quatre grandes entreprises britanniques de gestion de l'eau sont nées du vaste mouvement de privatisations engagé en 1989. Les profits dégagés dans le domaine de l'eau leur ont en partie permis de se développer à l'étranger et plus récemment sur le marché des déchets.

Après avoir assis leur leadership sur une base nationale forte, les majors européens font aujourd'hui reposer leur stratégie sur le développement international des activités de gestion de l'eau et des déchets. Cette internationalisation de l'offre passe par deux voies : l'acquisition de sociétés existantes (en totalité ou en partie) et le positionnement sur l'ouverture de nouveaux marchés, liés notamment à la vague de privatisations des services de l'eau, dans le monde et plus particulièrement dans certains pays européens. Un recensement des principales opérations récentes de fusion-acquisition figure en annexe.

Dans les pays émergents, les opérations de croissance externe sont rares car il existe peu de cibles. L'implantation des grands groupes passe donc par la participation à des appels d'offres dans le cadre de délégation de services publics.

Aux Etats-Unis, les deux stratégies opèrent : participation à des appels d'offres et rachats d'opérateurs nationaux (United Water Resources par SLE en 2000) sur le marché municipal de l'eau, dérégulé depuis janvier 1997, et rachats d'opérateurs nationaux sur le marché industriel de l'eau (US Filter par Vivendi Environnement, Calgon et Nalco par SLE en 1999).

En Allemagne, de plus en plus de municipalités se déclarent disposées à transférer la gestion de l'eau et de l'assainissement à des entreprises privées, le plus souvent sous forme d'économie mixte. L'exemple le plus significatif en taille est celui de la privatisation partielle (49,9%) de la Berliner Wasserbetriebe, la plus grande société de distribution d'eau potable et d'assainissement d'Allemagne. Ce contrat a été remporté par Vivendi Environnement en juin 1999, en partenariat avec le groupe RWE. En 2000, SLE a également signé deux nouveaux contrats de 25 ans représentant un chiffre d'affaires annuel de 15 millions d'euros en Allemagne.

### ***3.3.4 Les risques et opportunités***

Le monde des services collectifs est en pleine mutation. Alors que l'essentiel des développements des secteurs de l'eau semblait jusqu'à présent orienté vers les pays émergents, les marchés s'ouvrent également dans les pays occidentaux qui avaient jusqu'alors confié ces métiers à des régies municipales ou à des sociétés publiques.

Cette mutation nourrit l'émergence d'une nouvelle concurrence, souvent dans le cadre de développements d'alliances multiservices. A titre d'exemple, on peut noter en Allemagne, la joint-venture entre le groupe de construction Bilfinger + Berger, ABB Deutschland et la société locale MVV énergie, baptisée « Aquamundo » mais également et surtout le rachat de Thames Water par l'allemand RWE. De nouveaux acteurs devraient émerger à mesure que ce marché croît.

En France, le débat se structure autour d'une demande renforcée de transparence dans tous les domaines, thème devenu extrêmement sensible dans le domaine de la sécurité alimentaire. Dans le domaine de l'eau, cette exigence se double d'une question plus politique sur la légitimité des profits réalisés par des opérateurs privés dans le cadre d'une mission qui s'apparente à un service public. Ce contexte et le renforcement des conditions de concurrence, avec l'introduction de la loi Sapin en 1993 notamment, incitent les collectivités locales à se montrer plus vigilantes sur la gestion déléguée. En 1999, 15% des contrats d'eau et d'assainissement n'ont pas été reconduits avec le délégataire sortant. Dans certains cas, le retour en régie est préféré. Cela est surtout vrai pour les grandes villes. Compte tenu du nombre de contrats qui arrivent désormais à échéance (1000 dans le domaine de l'eau et de l'assainissement), les délégataires sont incités à accélérer les évolutions apportées à leur offre de services.

Par ailleurs, la structure du marché est en pleine mutation : le nombre de collectivités organisatrices des services a augmenté depuis environ 30 ans tandis que le nombre de délégataires s'est réduit. Demain, la tendance risque de s'inverser du fait de l'intercommunalité : le nombre de collectivités va diminuer, tandis que l'ouverture à la concurrence internationale pourrait se traduire par une légère augmentation du nombre de délégataires et une concurrence plus vive entre eux<sup>11</sup>.

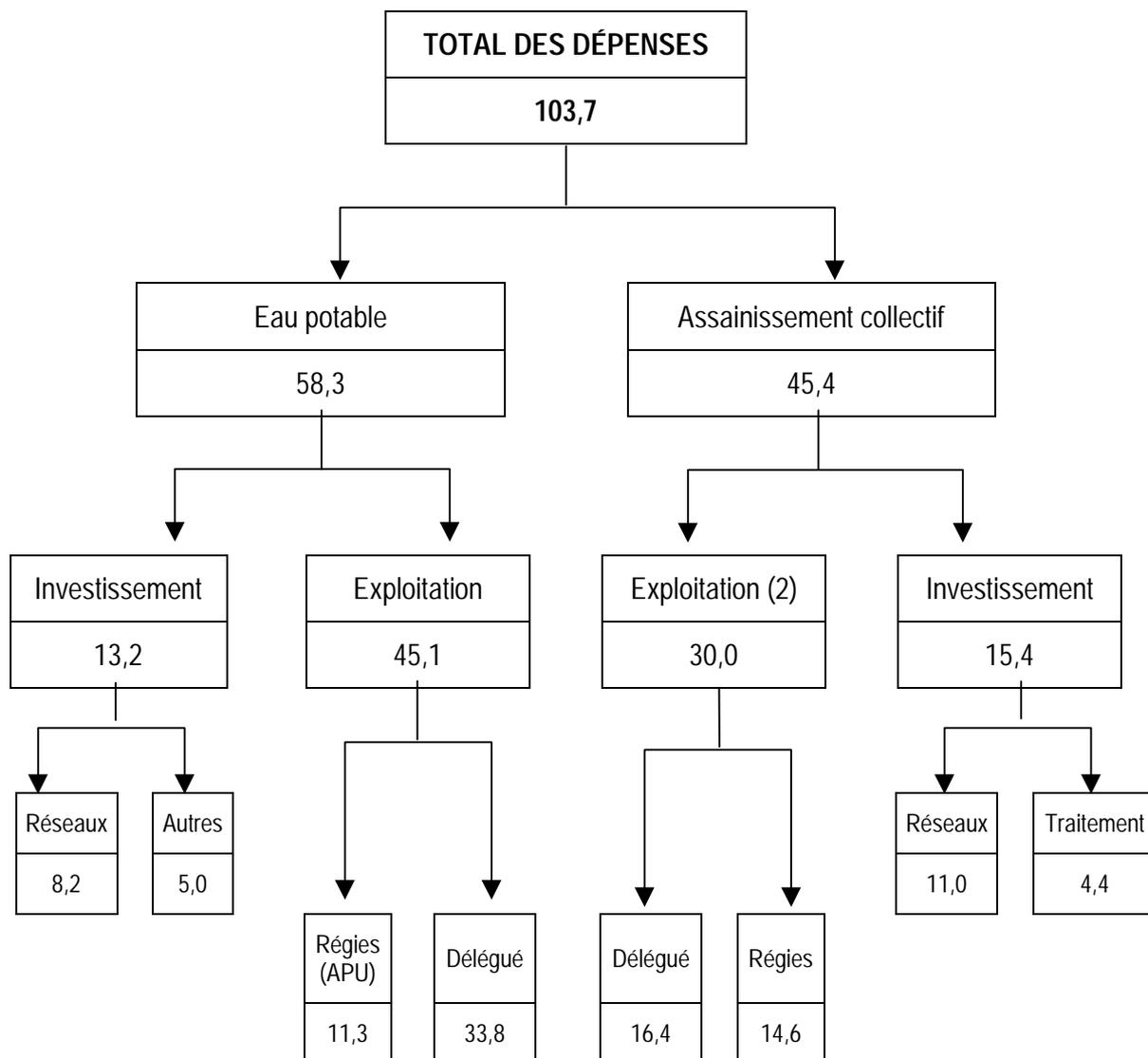
Cette situation encouragera les offreurs de services à se positionner auprès des industriels, de plus en plus sensibles aux propositions d'externalisation de services environnementaux. C'est dans le cadre de ce rééquilibrage que s'inscrivent les opérations récentes d'acquisition de l'activité « services aux industriels » de Waste Management, de US Filter, Calgon, Nalco, etc.

Les dynamiques des principaux marchés (captage, traitement et distribution d'eau ; épuration des eaux usées) et de l'offre de l'entreprise sont déclinées en annexe.

---

<sup>11</sup> Dans son projet de réforme de la gestion de l'eau, prévu pour 2001, le gouvernement envisage d'intensifier cette concurrence. La loi autoriserait des sociétés extérieures à racheter des contrats de distribution signés par les collectivités locales.

**Les dépenses dans le domaine de l'eau des collectivités locales en France (1)**  
(en milliards de francs, année 1998)



(1) Hors assainissement autonome

(2) Dont 50% pour les ménages et 50% pour les eaux usées industrielles gérées en assainissement collectif

**⇒ Au total : 67% des dépenses de services d'exploitation des eaux sont déléguées**

**Services de gestion des eaux – Répartition des dépenses et tendances récentes en France**

		Total			Mode de gestion		
		Dépenses par domaine (en %) (1998)	Dépenses totales par domaine (en %) (1998)	Evolution 1998/1990 (TCAM)	Taux de délégation 1998 (en %) (1)	Evolution production des services 1998/1990 (TCAM)	
						Régie	Délégué
Eau potable	Exploitation	77,3	56,2	+5,3%	74,9	+3,1%	+6,1%
	Investissements	22,6		+1,1%			
Assainissement	Exploitation	66,0	43,8	+10,9%	54,6	nd	nd
	Investissements	34,0		+0,6%			

Source : BIPE d'après MATE et IFEN 2000

(1) En % par rapport à la production du service

### 3.4 Synthèse : critères d'appréciation de la performance des modes d'organisation

Sur la base de ce qui précède, le secteur de l'eau en Europe se caractérise par :

- des situations très hétérogènes, selon les étapes du cycle de l'eau et les pays ;
- des modes d'organisation très différents, qui ont nuit à l'émergence d'acteurs européens (à l'exception de la France) ;
- des besoins d'investissement massifs, particulièrement dans le domaine de l'assainissement ;
- une stagnation des consommations, mais des ressorts de croissance liés au transfert des prestations vers le secteur privé.

Dans ce cadre, nous proposons les critères suivants pour évaluer l'efficacité et la performance d'un modèle :

- la qualité de la prestation (qualité de l'eau, qualité du service, pérennité de la ressource, sécurité de la ressource) ;
- le niveau et la réalité du prix (la Directive-cadre européenne exige que les prix traduisent la réalité des coûts) : Irlandais et Belges ont des systèmes particulièrement éloignés de l'optimum défini par la Commission (couverture du coût par le prix) ; les systèmes britanniques, français et allemands sont probablement les plus proches de cet objectif de réalité ;

- la pérennité du prix ; dans une économie qui supporte peu de contraintes de court terme, il est toujours possible d'afficher un prix bas, pour une courte durée ; l'équilibre du système repose sur la stabilité du prix à moyen terme, lorsque les conséquences des politiques d'investissement se font sentir.

A ces critères s'ajoute un thème, auquel la Commission Européenne est de plus en plus sensible, qui porte sur l'association et la participation des citoyens et usagers à la politique de l'eau. En France, cette association est organisée à trois niveaux :

- Le Maire, représentant élu des citoyens, ou le Président de la structure intercommunale (élu de second rang) interviennent directement dans un service qui reste de leur compétence ;
- Les Comités de Bassin, qui réunissent toutes les parties prenantes autour d'une Agence, y compris les associations d'usagers ;
- Les Commissions consultatives des usagers ; prévues par la loi, elles tardent à être installées par les élus locaux.

## 4 Le cas français : des performances à analyser

Le modèle français repose sur quelques principes, qui ont été déclinés dans une grande diversité de formes contractuelles. Il a permis d'atteindre un ensemble de performances qui en font une référence objective en Europe.

Pour caractériser ce modèle, nous présentons successivement :

- Les choix qui structurent l'organisation du secteur ;
- Les formes de contrats permises par ces choix ;
- Les principales performances, qui portent sur le prix de l'eau, la qualité des prestations et la satisfaction des consommateurs.

### 4.1 Des choix structurants

Le modèle français se caractérise par quelques choix structurants, résultant de son histoire récente.

#### 4.1.1 *La décentralisation et la propriété des actifs*

Un principe essentiel considère que la diversité des situations ne peut pas être modélisée. Cette considération induit deux corollaires :

1. La conception et la gestion de la prestation doivent être réalisées au plus près de la situation locale ;
2. Les modes d'organisation doivent s'adapter aux caractéristiques du contexte local.

De la même manière, le choix a été fait de lier le prix à la situation réelle et interdit de mettre en œuvre un prix de l'eau unique au niveau national. Il rend compte des éventuels coûts d'opportunité nés de l'utilisation préférentielle de telle ou telle ressource locale d'eau.

Une grille tarifaire unique pour toute une région ou tout un pays ne peut refléter ni être cohérent avec la diversité des conditions de production des services de l'eau, et donc avec la diversité des coûts locaux. Une centralisation risquerait d'encourager un laxisme dans la gestion des services et de décourager les opérateurs localement performants. Ces arguments confirment que le niveau local (intercommunalité, bassin hydrographique) apparaît comme le bon niveau d'organisation des systèmes de péréquation.

Par ailleurs, dans ce schéma, les décisions prises sur la nature et l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement tiennent mieux compte des intérêts de la population et les consommateurs peuvent plus facilement les influencer. Le système facilite donc l'émergence de l'expression des usagers dans la gestion des services. Et ce d'autant plus que, la loi définit le cadre de l'information à restituer aux usagers. Or, dans le cadre de l'enquête ECOLOC<sup>12</sup>, 75% des collectivités répondantes ont déclaré avoir publié leur rapport sur le prix de l'eau et la qualité du service en 1999 ; 79% prévoient la publication d'un rapport en 2000.

Le maintien de la propriété des actifs au niveau des acteurs publics locaux s'inscrit également dans cette perspective. Propriétaire des actifs, la collectivité conserve la maîtrise de la prestation sur son territoire et des moyens mis en œuvre pour l'assurer.

#### **4.1.2 La concurrence pour le service**

Il est admis que les services de l'eau s'organisent localement autour d'un monopole géographique. En effet, les caractéristiques du fluide font qu'aujourd'hui, il est difficile d'envisager qu'un consommateur final puisse choisir entre plusieurs prestataires<sup>13</sup> (publics ou privés).

L'organisation de la concurrence, dans ce contexte monopolistique, repose sur le principe d'une concurrence pour le service, plutôt que dans le service : des appels d'offres permettent à la collectivité de choisir entre des offres, pour une prestation définie sur un terme fixe (en moyenne 12 ans pour l'eau potable).

Les évolutions du cadre réglementaire ont renforcé les conditions de mise en concurrence. Depuis la mise en œuvre de la loi Sapin (janvier 1993) qui a rendu obligatoire l'appel à la concurrence, tant lors de la première délégation du service que lors de son renouvellement, le rythme de rotation des contrats (changement de prestataires au terme d'une délégation) s'accélère. D'après les travaux de l'ENGREF, en 1998, 582 collectivités ont engagé une procédure de renégociation ; plus de 2 000 procédures seront engagées en 2005 (sur un total de 12 000 contrats de délégation). 8% des procédures étudiées par l'ENGREF en 1998 ont abouti un changement de délégataire. Cette tendance confirme d'une part que le marché était relativement stable et d'autre part que des mécanismes institutionnels de régulation de la concurrence parviennent à l'animer, sans remettre en cause l'équilibre global du système.

#### **4.1.3 Un prix fixé a priori**

Comme le rappelle Michel Desmars<sup>14</sup>, le prix de l'eau est fixé par les élus, mais ces derniers doivent tenir compte de plusieurs contraintes.

<sup>12</sup> Enquête annuelle réalisée par le BIPE, avec le MATE, l'ADEME et la CDC, sur les prévisions des collectivités locales en matière de dépenses liées à l'environnement ; enquête réalisée auprès d'un échantillon de 1 500 collectivités.

<sup>13</sup> Ce choix peut être remis en cause, sur la base des avancées de la théorie et de la pratique économiques dans le domaine des utilités (transport, énergie, télécommunications). Toutefois, il faut se demander si les caractéristiques du produit permettent de considérer l'eau comme une utilité.

<sup>14</sup> *Maîtrise du prix de l'eau : les principes d'une politique tarifaire cohérente*, FNCCR, 1998

La procédure d'appel d'offres, parce qu'elle définit de manière contractuelle la prestation et son prix, fixe le prix au départ de la prestation. Elle définit également les modes d'évolution de ce prix pendant la durée du contrat, à partir d'une formule d'actualisation. Ce système dissocie le prix de la prestation et son coût de revient. Ce faisant,

- il incite le prestataire à maîtriser ses coûts,
- il donne à la collectivité organisatrice une sécurité sur le long terme, dans la mesure où il transfère au délégataire les risques liés à l'exploitation,
- il crée une asymétrie de l'information, dans la mesure où le prestataire est celui qui connaît le mieux l'ensemble des composantes du coût réel de la prestation.

Ce système suppose donc au moins une évaluation régulière de la qualité de la prestation, et une mise en concurrence périodique, afin de redéfinir le prix de référence et de faire bénéficier la collectivité des gains de productivité réalisés sur le service.

Dans la plupart des cas, le prix de l'eau repose sur une structure binomiale, qui comprend une part fixe, sensée couvrir les frais fixes induits par la mise à disposition du service, y compris dans le cas d'une consommation très faible voire nulle, et une part directement liée à la consommation effective mesurée par un compteur. Ce champ ne comprend pas systématiquement les prestations annexes (branchement, amortissement et entretien des compteurs, etc.), dont les tarifications sont extrêmement variables (voir l'analyse faite par Michel Desmars).

Rappelons que ce principe d'une tarification qui rend compte de la consommation, prôné par la Commission Européenne, n'est pas appliqué dans tous les pays ; le Royaume-Uni, typiquement, est peu équipé en compteurs d'eau. En France, seule une partie des immeubles collectifs échappe encore à ce principe, la consommation d'eau étant alors considérée comme une charge commune, répartie sur d'autres critères (surface du logement). Aux Pays-Bas, 90% des compteurs sont des compteurs indépendants (un compteur par logement).

Il existe autant de prix que de services d'eau et d'assainissement. Dans certains départements français, diverses formes de péréquation peuvent atténuer les variations entre communes. Par exemple dans une communauté de communes, les services eaux et assainissement ont opté pour un prix unique ; certaines communes ont des services gérés par des prestataires privés ; si le prix du délégataire est de 15 francs par m<sup>3</sup>, et que le prix fixé par la communauté de communes est de 13 francs, le consommateur paiera 13 francs et la communauté de communes versera les 2 francs manquants au délégataire. Chacun s'accorde à penser qu'un tarif unique de l'eau irait en sens inverse de l'efficacité.

L'information sur la prestation réalisée et les composantes du prix est obligatoire (loi Mazeaud) et formalisée dans le cadre d'un rapport annuel du prestataire.

## 4.2 Des formes de contrats stables

### 4.2.1 Diversité des formes de contrats

Le mode de gestion déléguée existe depuis plus d'un siècle en France. Sur la base du nombre d'usagers desservis, la distribution de l'eau est très majoritairement assurée en gestion déléguée (80% en pourcentage de la population). La part des services d'assainissement confiée à des sociétés privées s'accroît rapidement (>35%). L'expérience accumulée a permis de formaliser diverses formes de contrats qui ont su s'adapter aux évolutions de la situation et de la nature des besoins des populations.

Les diverses formes de contrats définissent une gamme de prestations, qui se caractérisent par le partage de responsabilités entre la collectivité locale et son prestataire. Cette gamme varie entre de simples opérations de gestion et la prise en charge du renouvellement de certains ouvrages, voire parfois d'une partie des investissements (canalisations, STEP).

On distingue deux familles de contrats :

1. Dans le cadre d'un marché public, la collectivité ne transmet au prestataire que l'exécution ponctuelle d'une prestation bien identifiée. Elle conserve la responsabilité de la gestion du service ;
2. Dans le cadre de la délégation, la collectivité conserve le pouvoir d'organisation (création du service, choix du mode de gestion) et la direction générale du service public. Par conséquent, la tarification n'est pas décidée unilatéralement par le délégataire. La collectivité transfère au délégataire la responsabilité de la gestion, et dans les cas les plus avancés, la conception et le financement des ouvrages.

Selon la jurisprudence, le principal critère qui distingue un marché d'une délégation de service public est le mode de rémunération. Une délégation se définit comme une prestation dont la rémunération est liée à l'exploitation : dans le cas de l'affermage, le prestataire est payé directement par l'usager. Elle comporte donc, par nature, un risque lié à l'exploitation, ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'un marché, où c'est le maître d'ouvrage qui rémunère le prestataire sur la base d'un prix fixe quelque soit le risque. Cette appréciation doit s'analyser en fonction du pouvoir respectif laissé aux contractants.

La régie intéressée est une forme de délégation par laquelle la collectivité exerce un étroit contrôle du délégataire. Son développement semble freiné par des ambiguïtés juridiques sur le partage des responsabilités.

La gérance est considérée par le Conseil d'Etat comme un marché, car l'institution ne reconnaît pas le risque lié à l'exploitation du service que supporte le gérant.

Le recours à la concession à l'état pur est désormais peu répandu, à la suite de la baisse du besoin d'investissement dans des équipements nouveaux. Il a été utilisé lors des périodes de fort investissement. On ne trouve ce mode de relation contractuelle que sur des portions bien identifiées du cycle de l'eau (une STEP, par exemple). Ces îlots se sont particulièrement développés dans les années 1990.

La collectivité garde un pouvoir unilatéral de modification du contrat. Ce risque qui pèse sur le prestataire est couvert par un droit à indemnisation. De même en Allemagne, on peut noter à titre d'exemple la rupture unilatérale du contrat signé entre la ville de Postdam et la société Eurawasser suite à un désaccord sur l'évolution tarifaire.

#### **4.2.2 Les critères de choix**

Les collectivités disposent d'une grande souplesse pour concevoir les modalités contractuelles en phase avec leurs besoins et leurs capacités.

La Cour des Comptes souligne que le critère qui conditionne le choix d'une collectivité locale entre les différents modes d'organisation est principalement d'ordre financier, lié au besoin d'investissements et à la capacité des acteurs à financer ces investissements.

L'analyse des décisions récentes laissent apparaître d'autres critères :

- une plus grande complexité du service (par exemple, à la suite d'un accroissement de la population, ou d'un renforcement des normes de qualité) ;
- le souci de l'autorité déléguante de ne plus être mise en cause lorsqu'elle a pris la décision de déléguer la prestation. La collectivité achète ainsi une assurance tous risques, notamment au regard de la qualité de l'eau. Rappelons que l'opérateur est responsable, civilement et pénalement, de l'eau qu'il distribue et rejette dans l'environnement, même s'il respecte les normes de qualité environnementale.

#### **4.2.3 Evolutions des formes de contrats**

Le contrat le plus fréquent est celui de l'affermage. Rappelons que dans l'affermage, la collectivité transfère au fermier la responsabilité de la gestion et de l'exploitation du service. La gestion du réseau est souvent liée à une obligation de renouvellement de certains équipements. Les limites exactes de ce partage varient d'un contrat à l'autre.

Depuis 10 ans, le cadre réglementaire a sensiblement évolué, rétablissant un rapport équilibré entre autorité déléguante et délégataire : la loi Sapin sur la mise en concurrence et l'influence de Bruxelles ont modifié les modes de mise au point et de rédaction des contrats ; les marges de manœuvre relatives aux variantes ont sensiblement diminué. Par conséquent, les cahiers des charges types élaborés par les pouvoirs publics, qui datent respectivement de 1980 pour l'eau et de 1981 pour l'assainissement, sont peu adaptés aux situations actuelles.

Aujourd'hui, la majorité des délégants assortissent la consultation d'un contrat préétabli, qui laisse peu de place aux variantes. Le contrat aura été approuvé par l'organe délibérant de la collectivité. Le Maire (dans le cas d'une commune), ou le Président (d'une structure intercommunale) ne disposent donc que de marges de manœuvre réduites.

La partie financière de l'offre comprend le prix initial qui varie suivant une formule d'actualisation.

Le programme d'investissement constitue un facteur de différenciation. Les différences portent sur l'importance du renouvellement et sur son étalement dans le temps. La gestion du renouvellement est au cœur de la compétitivité d'une offre de services.

Les offres des prestataires se distinguent essentiellement par la manière de gérer le service à la population (modes de facturation, mise en place de centres d'appel, par exemple) et leur capacité de R&D.

Les critères d'évaluation des offres de services sont peu définis a priori, par opposition aux marchés publics.

		Responsabilités			
		Performance du service	Exploitation maintenance	Renouvellement	Investissement
Qualité de l'eau (respect des normes, hygiène publique...)		Délégataire			
Qualité du service (continuité du service, facturation, informations, SVP...)		Délégataire			
Principales familles d'équipements	Génie-civil	Délégataire	Délégataire	Maitre d'ouvrage	Maitre d'ouvrage
	Canalisations			Maitre d'ouvrage <sup>15</sup>	
	Electro-mécanique			Délégataire	
	Branchements			Maitre d'ouvrage <sup>16</sup>	
	Compteurs			Délégataire	

Source : BIPE d'après Enquêtes 2000

**Remarque :** la collectivité locale est le maître d'ouvrage sauf dans le cas de la concession (le délégataire devient alors le maître d'ouvrage pour les équipements concédés).

### 4.3 Les performances du système français

Nous apprécions les performances du système français à partir de trois perspectives :

1. La maîtrise du prix de l'eau ;
2. La qualité des prestations ;
3. La satisfaction des consommateurs.



<sup>15</sup> Parfois une partie du renouvellement des canalisations et des branchements est assurée par le délégataire

<sup>16</sup> idem

#### **4.3.1 La maîtrise du prix de l'eau**

Le système français est souvent critiqué à partir d'une approche simplificatrice de la question du prix. Un certain nombre de consommateurs et critiques de notre modèle disent que l'eau est chère et qu'elle l'est de plus en plus. Ces deux affirmations sont fausses :

- Le prix de l'eau potable en France est dans la moyenne européenne, ce qui est une performance d'autant plus appréciable que le prix affiché couvre effectivement l'ensemble des coûts liés au service ;
- Si l'évolution a été forte par le passé, depuis 3 ans maintenant, l'évolution du prix est faible et maîtrisée ;
- Les postes qui ont le plus augmenté par le passé, même s'ils ne sont pas les plus lourds, ne sont pas ceux qui sont maîtrisés par les opérateurs (public ou privé) : il s'agit des taxes et redevances, qui traduisent des choix de politiques publiques faits il y a plusieurs années.

Aussi, avant d'analyser l'évolution des prix, il est nécessaire de définir le prix de l'eau. Dans un deuxième temps, on pourra comparer les prix qui résultent des différents modes d'organisation du service en Europe. Cela demandera des investigations complémentaires, sur le périmètre du prix, sa pérennité et son lien avec les notions de qualité.

#### **Décomposition du prix de l'eau**

Le prix de l'eau recouvre la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées ; les quantités d'eau potable consommée sont relevées (compteur), ou estimées, tandis que celles qui sont traitées sont calculées sur la base des consommations d'eau potable (pondérées par un taux de pollution).

La fourniture d'eau potable est de la compétence des communes qui peuvent soit assurer directement la gestion, soit la déléguer à une société privée de distribution d'eau. En principe, et sauf circonstances exceptionnelles (contrainte de fonctionnement ou investissements exceptionnels), les budgets des SPIC doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Ce principe ne s'applique pas aux régies d'eau potable et d'assainissement des collectivités de moins de 3000 habitants, qui ne sont pas obligées de séparer ce budget du budget général (communes de moins de 500 habitants), ou qui peuvent équilibrer le premier par le second (communes de moins de 3000 habitants).

Le montant de la facture liée à la distribution de l'eau potable est perçu par le distributeur d'eau. Il s'y ajoute, le plus souvent, une redevance pour l'entretien du branchement et la location et l'entretien du compteur.

De plus, lorsque le réseau est affermé, une surtaxe communale perçue par le fermier pour le compte de la collectivité locale, correspond à la charge d'investissement de celle-ci, répartie entre les usagers.

Au total, le prix de l'eau comprend plusieurs éléments. Le consommateur paye pour :

- la mise à disposition de l'eau,
- l'assainissement,
- l'aide aux communes rurales (FNDAE),
- le fonctionnement des Agences de l'Eau (part redistribuée sous forme d'aides aux communes et aux industriels). La redevance des Agences de l'eau est assise sur trois assiettes :
  1. L'eau que l'on prélève,
  2. L'eau que l'on consomme, avec des pourcentages différents selon l'usage,
  3. La pollution que l'on rejette. Une évolution est amorcée vers la prise en compte pour les ménages de la pollution nette, c'est à dire la différence entre la qualité de l'eau prélevée et celle de l'eau rejetée. Cette notion existe déjà pour les usages industriels et incite à améliorer le rendement des stations de traitement.

Il existe un ensemble d'autres taxes : la taxe pour les voies d'eau navigables, la TVA, la surtaxe communale.

Ces éléments apparaissent sous forme d'abonnements (terme fixe), de consommation (part variable), de redevances diverses, et parfois de surtaxes locales, auxquels s'applique la TVA (éventuellement récupérée, dans le cas des SPIC) :

- le terme fixe est un facteur modérateur des fluctuations de la consommation ; il est censé couvrir la part fixe des frais ; dans les faits, il couvre au moins les frais liés aux compteurs et aux procédures de facturation ;
- le terme variable est un indicateur de la rareté de l'eau ; il est censé encourager des comportements vertueux de la part des consommateurs ;
- l'essentiel des redevances et taxes (hors TVA et redevance sur les voies navigables) est conçu pour signaler et financer les externalités négatives liées à l'eau. Soulignons qu'elles sont financées à 85% par les ménages (8 milliards de francs par an).

La description des différentes redevances et taxes, qui sont supposées couvrir les externalités liées à la production et à la consommation d'eau, figure en annexe.

Récapitulatif des éléments composant une facture d'eau

Titre de facturation	Objet de facturation	Destination des prélèvements
<b>Prix de base de l'eau</b>	Fourniture d'eau potable: tarification du service rendu	Rémunération du distributeur
	Location-entretien du compteur et des branchements	
	Surtaxe communale en cas d'affermage	Remboursement des annuités d'emprunt pour investissement.
<b>Redevance d'assainissement</b>	Tarification du service rendu de collecte et d'épuration.	Rémunération de l'exploitant Permet à la collectivité locale d'équilibrer son budget.
<b>Redevance Ressource Agence de l'Eau</b>	Calculée en fonction de l'eau prélevée ou consommée	Sommes redistribuées sous forme d'aides financières (subventions, prêts et avances sans intérêt) aux acteurs publics ou privés qui réalisent des investissements de dépollution ou d'amélioration-protection de la ressource.
	Redevance de base	
	Redevance de régulation (dans les secteurs où des soutiens d'étiage sont nécessaires) Redevance supplémentaire (dans les secteurs d'action renforcée).	
<b>Redevance Pollution Agence de l'Eau</b>	Calculée en fonction de la pollution rejetée	
	Redevance de base	
	Redevance spécifique pour la région	
<b>Redevance FNDAE</b>	Alimente le FNDAE	Subventions versées aux communes rurales pour les aider à se doter de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.
<b>TVA</b>	Taux de 5,5 %	Ressource du budget de l'Etat.

Source : BIPE, d'après bibliographie

**Positionnement relatif du prix de l'eau en France et en Europe**

La comparaison des prix est rendue difficile par les différences de périmètre dans les prix de l'eau en Europe : le prix annoncé porte-t-il sur l'ensemble du cycle, ou seulement sur l'eau potable ? En Allemagne, par exemple, l'assainissement n'est pas payé par la facture d'eau mais par un impôt. De plus, les situations sont très différentes, aussi bien en matière de mode de calcul du prix de l'eau, que de situation physique (disponibilité de l'eau, qualité de la ressource, densité de la population...), économique et sociale. Dans certains pays membres, l'évolution du prix de l'eau est corrélée à celle des coûts, alors que dans d'autres, le prix de l'eau ne couvre pas la totalité des coûts du service offert.

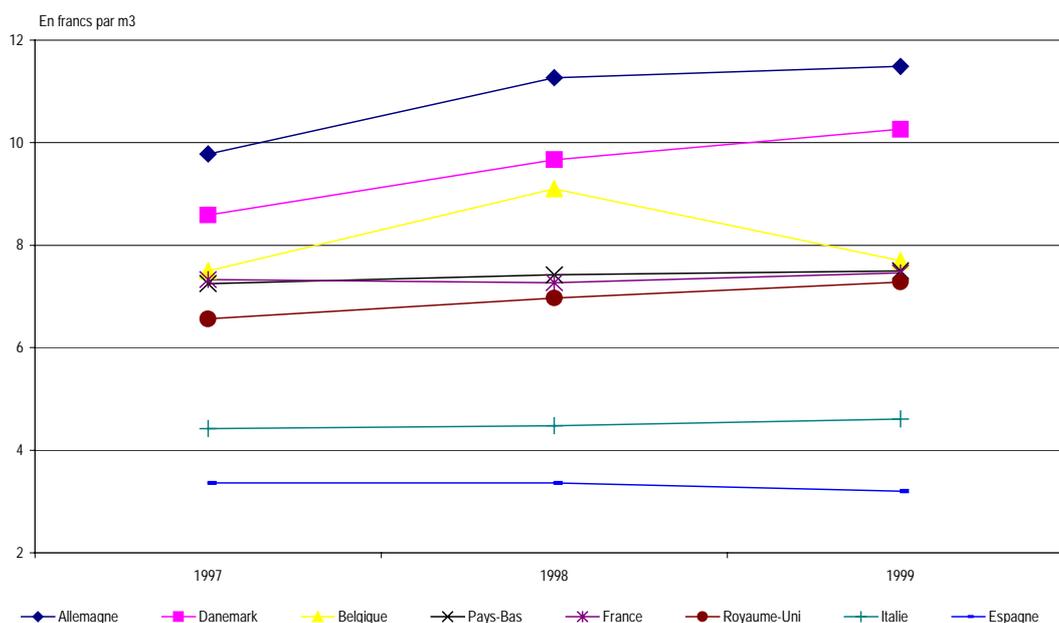
Au plan international, les données les plus diffusées résultent de l'enquête effectuée tous les ans par le National Utility Service (NUS) sur le prix de l'eau dans le monde. Malgré certaines réserves méthodologiques, quelques tendances se dessinent.

La tendance générale est à l'augmentation des prix, liée à une dégradation de la ressource (donc à un besoin de traitement accru), au renforcement des normes sanitaires et environnementales (sur l'eau potable et l'eau rejetée dans le milieu naturel) et à un investissement technologique.

En 1999, la France se situait dans une fourchette haute, avec un prix moyen de l'eau potable de 7,46 francs contre 4,61 francs en Italie et 3,2 francs en Espagne. Cette comparaison des prix doit cependant prendre en compte la qualité des équipements des services. L'Allemagne a un prix supérieur de 35% à celui de la France. La Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont des prix proches de celui de la France. Bernard Barraqué, responsable de l'équipe française du programme "Eurowater", qui compare les institutions et la gestion de l'eau dans les pays de l'Union Européenne, confirme que l'eau est moins chère chez nous qu'en Allemagne, et à peu près au même prix qu'en Angleterre et aux Pays-Bas.

Entre 1997 et 1999 la France a connu la plus faible croissance des prix (1,8% en cumulé), contre 2,7% en Belgique, 3,4% aux Pays-Bas, 4,3% en Italie, 11% au Royaume-Uni et 17,5% en Allemagne. Seule l'Espagne a enregistré une baisse de 4,8%.

Niveau des prix de l'eau en Europe



Source : NUS 97-98-99

Remarque : Pour comparer les prix, le plus petit facteur commun est pris en compte, à savoir le prix de l'eau potable (approvisionnement et distribution) sans l'épuration.



Pourtant, si l'ensemble des éléments analysés ci-dessus permet d'appréhender les principaux facteurs de divergence et d'évolution de la facture d'eau, il faut bien garder en mémoire que la facture d'eau ne couvre pas l'ensemble des dépenses liées à l'usage de l'eau. Elle représente le prix payé par les usagers des services collectifs de distribution et d'assainissement, dont certains paient même une partie séparément (exemple des redevances de l'Agence de l'Eau pour certains industriels).

Il faut donc intégrer :

- la part des contribuables (dotations globales d'équipements de l'Etat - Région - Départements, impôts locaux, pour l'aide à l'investissement des collectivités) ;
- les investissements des collectivités et des entreprises (épuration sur le site...) et ceux des particuliers (assainissement autonome, canalisations des copropriétés...), qui peuvent alourdir le coût global de l'eau pour les usagers (même si les usagers équipés en assainissement autonome ne payent pas l'assainissement collectif).

### ***Evolution des prix de l'eau (eau potable et assainissement) entre 1994 et 1999 en France***

#### *Le prix de l'eau potable*

La croissance du prix de l'eau se poursuit mais à un rythme moins soutenu que pendant les dernières années, puisqu'elle est passée selon l'INSEE, de plus de 8% par an entre 1993 et 1997 à 3,8% en 1998 et 0% en 1999 (évolution sur 12 mois glissants).

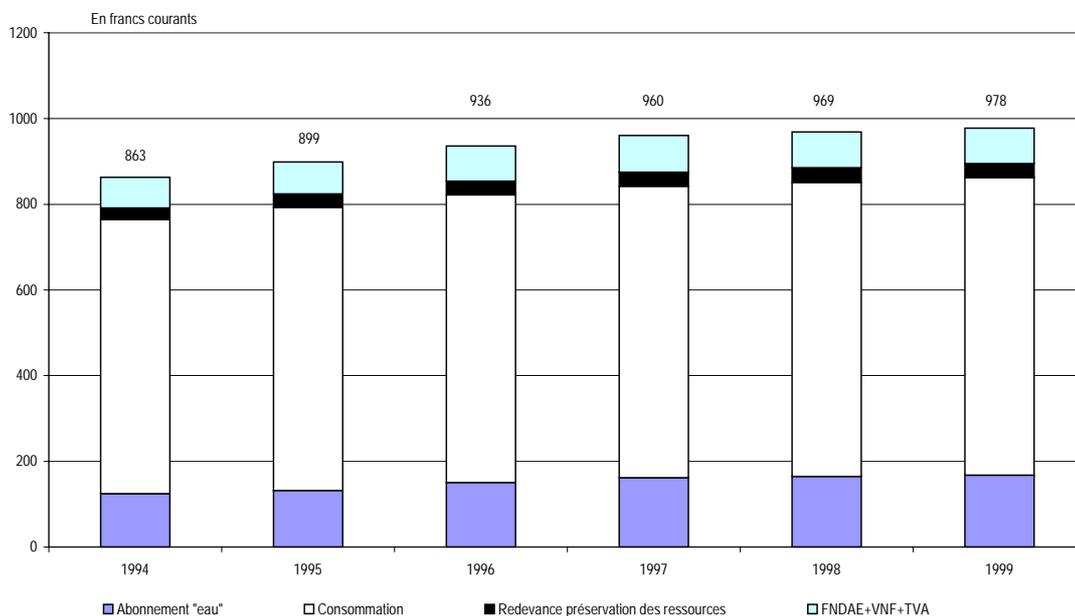
Rappelons que la première période correspond à la mise en place de la Directive Européenne de 1991 Eaux Résiduaires Urbaines (ERU). Elle correspond donc à des politiques publiques volontaires, qui ont généré de lourds investissements.

Le prix global actuel du m<sup>3</sup> d'eau (eau potable, assainissement, toutes taxes et redevances comprises) pour une facture conventionnelle annuelle de 120 m<sup>3</sup> par abonné domestique est estimé, d'après l'INSEE, à 16,4 francs en août 2000.

Les résultats d'ECOLOG indiquent que les collectivités prévoient une croissance du prix de l'eau de près de 3,3 francs par m<sup>3</sup> d'ici 2005 (en francs courants), soit une augmentation annuelle moyenne de 2,2% (entre 1999 et 2005), contre plus de 7% entre 1993 et 1998. Ces résultats confirment le ralentissement de l'augmentation du prix de l'eau que les collectivités locales anticipaient en 1998 (les anticipations déclarées en 1998 sur la période 1998-2003 s'élevaient à 3,7% de croissance annuelle moyenne en francs courants).

L'abonnement eau et la redevance préservation de la ressource sont les deux principaux postes qui ont fait augmenter le prix de l'eau potable sur la période étudiée (respectivement 34,4% et 27% entre 1994 et 1999). Le montant de la redevance tend à décroître en 1999, le montant de l'abonnement enregistrant une croissance autour de 2% depuis deux ans. Notons que ces deux postes ne représentent respectivement que 17% et 3% du prix de l'eau potable en 1999 (14% et 3% en 1994).

Evolution du prix de la distribution de l'eau et de ses composantes

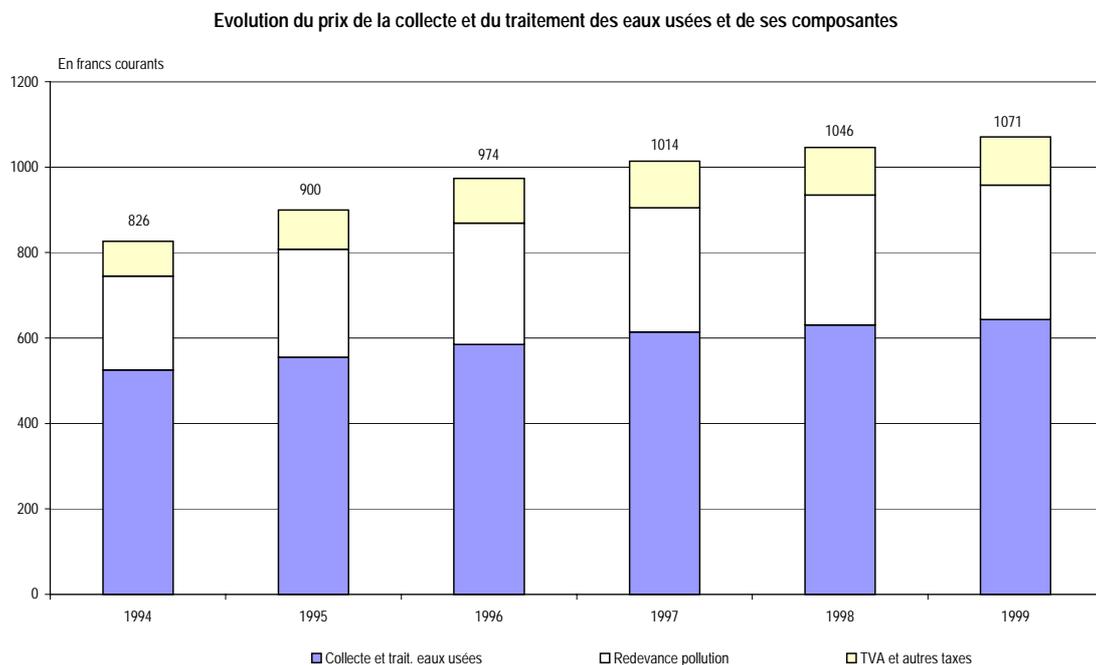


Source : DGCCRF

Remarque : Facture pour une consommation de 120m3

### *Le prix de la collecte et du traitement des eaux usées*

La croissance du prix de l'assainissement, bien que moins forte depuis 1997, reste élevée (9% en 1995, 4,1% en 1997 et 2,4% en 1999). L'augmentation de ce prix est principalement due à la croissance soutenue de la redevance pollution et du poste TVA et autres taxes, respectivement 43,2% et 39,5% de hausse depuis 1994 contre 22,5% concernant le service Collecte et traitement des eaux usées. En effet la redevance pollution représente 29% du prix en 1999.



Remarque : Facture pour une consommation de 120m<sup>3</sup>

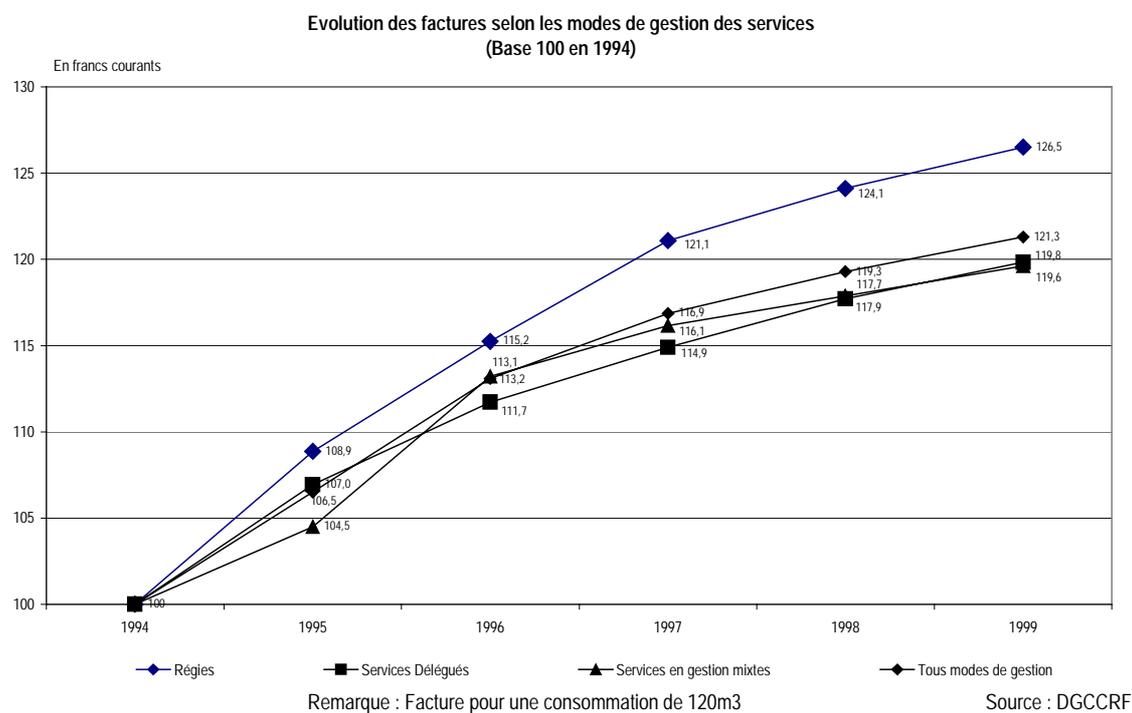
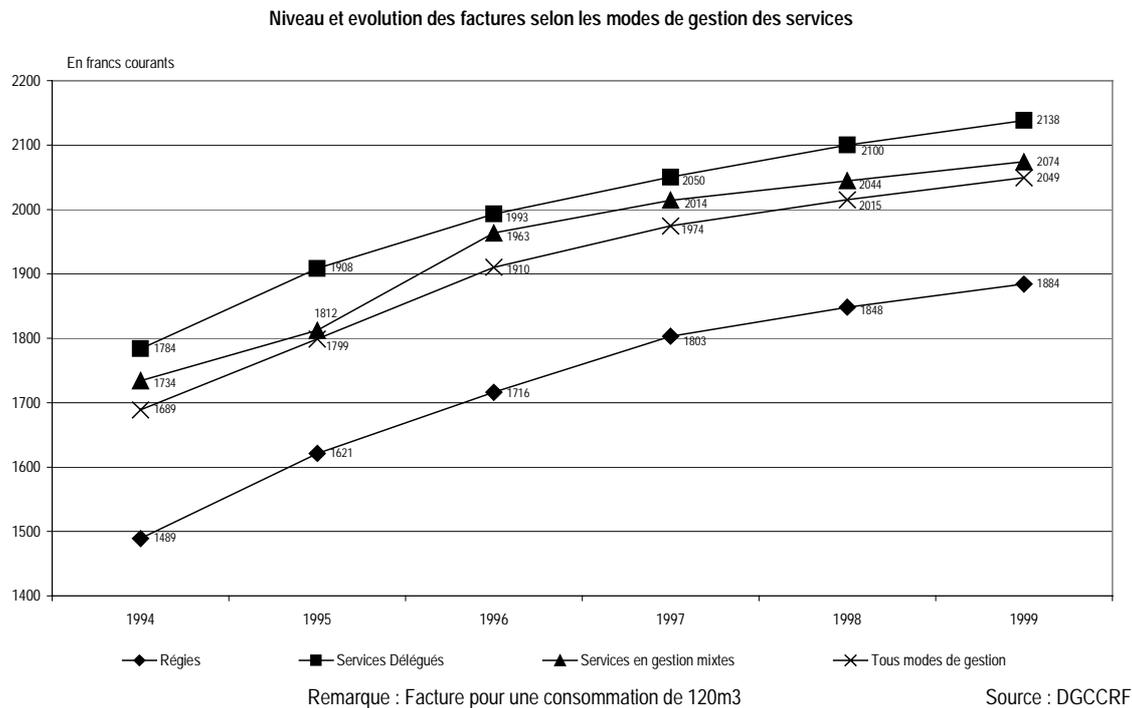
Source : DGCCRF

Le taux de croissance de la redevance pollution reste élevé en 1999 (+3,6%), le poste TVA et autres taxes augmentant seulement de 1,8%.

### ***La distinction des prix entre les services en régie et les services délégués***

Notons que globalement l'augmentation du prix de l'eau (eau potable et assainissement) est maîtrisée quelque soit le mode de gestion. Cependant la hausse des prix a été de 26,5% pour les services en régie entre 1994 et 1999 contre 19,8% pour les services délégués. Sur les deux dernières années, les taux de croissance des prix sont presque identiques, 2,5% en 1998 et 1,8% en 1999.

L'écart de niveau des prix entre les deux modes de gestion a diminué. Le prix des services délégués est 13,5% plus haut que le prix du service en régie en 1999 contre 19,8% en 1994.



### 4.3.2 La qualité des prestations

Les prestations développées sur le marché français se traduisent par :

- Une bonne qualité de l'eau potable. Ainsi les français sont parmi les rares européens à effectivement consommer l'eau du robinet. Cette confiance atteste de la qualité de l'eau produite sur le territoire national ;

- Cette performance est d'autant plus significative que la qualité globale de la ressource se dégrade. Les observateurs notent un plus faible nombre de cas critiques, mais une dégradation moyenne de la ressource. Les taux de nitrate augmentent sur l'ensemble du territoire. Cette situation traduit des pratiques contestables ; elle souligne la prégnance des questions relatives à la sécurité de la ressource ;
- La qualité du service apporté avec l'eau. La France est un des pays européens qui a le plus explicitement pris en compte les recommandations de l'Union européenne sur l'information du consommateur (par la publication de rapports annuels sur les services de l'eau) et son association aux décisions le concernant (par l'intermédiaire des élus locaux).

Ce niveau de qualité est lié à un taux élevé d'équipement. Depuis la seconde guerre mondiale, les efforts entrepris permettent d'avoir des taux de desserte en eau potable très élevés. On estime que plus de 40% de la desserte des communes rurales était déjà assurée en 1955<sup>17</sup> ! En matière d'assainissement, l'effort a été moins systématique mais certaines communes rurales se sont équipées de systèmes coûteux de collecte et traitement des eaux usées ;

#### 4.3.3 L'appréciation des consommateurs

Depuis 1995, le Centre d'Information sur l'Eau anime un observatoire de l'opinion exprimée par le public et par les média sur l'eau en France.

La synthèse des mouvements d'opinion recensés entre 1995 et 2000<sup>18</sup> souligne que :

- L'appréciation de la sécurité alimentaire de l'eau progresse ;
- Le niveau de satisfaction globale de la qualité de l'eau est stable et demeure à un niveau élevé.

Cette satisfaction est d'autant plus appréciable que la perception du caractère limité de la ressource en eau est de plus en plus affirmée. L'idée de payer l'eau plus cher pour préserver sa qualité est un peu mieux acceptée.

Pour autant, cette satisfaction ne doit pas être considérée comme acquise. Les questions de la sûreté et de la qualité ne doivent donc pas être évacuées des débats actuels. L'opinion aura vite fait de ressentir et de sanctionner toute dégradation de ces performances.

Dans le même temps, l'idée de la cherté de l'eau est nette et continue ; elle est renforcée par le fait que l'opinion anticipe une augmentation du prix. Cette tendance doit être rapprochée du fait que de plus en plus de français sont incapables de donner le prix d'un mètre cube d'eau. Elle semble donc plus alimentée par des a priori que par une information factuelle.

La gestion de l'eau reste opaque pour les français : ils ne connaissent ni les responsabilités des différents acteurs, ni les processus concrets de dépollution.

<sup>17</sup> Voir la note de D. Clergeot, La M49 et les petites communes rurales, ENGREF, 1997

<sup>18</sup> Les français et l'eau. 5 ans d'opinions et d'études, CI Eau, juin 2000

D'ailleurs, une majorité de français souhaite être mieux informée des questions relatives à l'eau.

La marge réalisée par une entreprise privée dans le cadre d'une prestation de service public est mal considérée par l'opinion. Cela pose le problème de la communication sur cette performance économique et la redistribution des bénéfices.

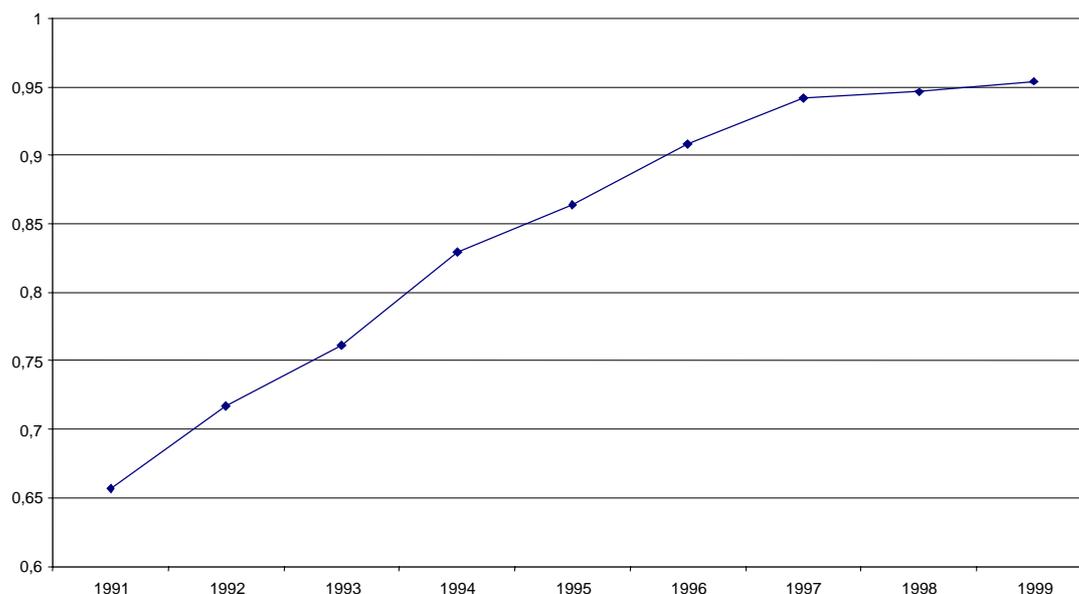
Les travaux du Centre d'Information sur l'Eau doivent être complétés par les recherches du CEMAGREF, qui portent sur le rôle des usagers dans la diffusion d'une démarche Qualité et la modernisation des services. Une partie de ces travaux porte sur un axe complémentaire qui a un impact sur le prix de l'eau : l'acceptabilité d'un équipement ou d'un mode de traitement. Par exemple, la défiance actuelle relative à l'épandage agricole des boues de STEP génère de nouveaux besoins d'investissement pour le traitement ou la valorisation de ces boues.

#### 4.4 Synthèse : des performances enviables

Les performances de la France sont enviables, si l'on considère les faits suivants :

- Le prix de l'eau potable en France se situe dans la moyenne européenne, inférieur à celui de nos voisins allemands et belges, comparables à celui des britanniques. Cette performance doit être soulignée, surtout si l'on tient compte du fait que le système français fait que l'ensemble des coûts générés par le cycle de l'eau sont répercutés dans le prix ;
- Le système facilite la transparence et la comparaison des prix ;
- On note une double convergence dans l'évolution des prix : ralentissement de l'augmentation, convergence public / privé ;

Coefficient budgétaire des charges d'eau



- L'impact sur le budget des ménages reste faible : après une augmentation rapide, la part des dépenses du service de l'eau dans le budget des ménages est marginale (0,95%, source : INSEE, Consommation des ménages, 1999)

De plus, malgré un sentiment de cherté, la satisfaction des consommateurs reste élevée.

Pour aller plus loin, il convient de voir quelles caractéristiques du modèle français expliquent ces performances. A ce stade, trois problématiques nous semblent devoir être développées. Ces développements ne cherchent pas à opposer le public et le privé, mais à montrer dans quelles conditions les contrats définis plus haut contribuent à la performance du secteur de l'eau en France.

#### **4.4.1 Quel périmètre pour le prix de l'eau ?**

La comparaison des prix entre modes d'organisation de la prestation en France et à l'étranger suppose que les périmètres de ces prix soient comparables.

Or, le prix ne suit pas les coûts directs, dans la mesure où une part des frais imputés sont mutualisés (ce qui doit permettre des gains de productivité, mais trouble la compréhension du rapport entre coûts et prestation).

Pour analyser ce point, deux investigations sont nécessaires :

- D'une part, vérifier dans quelle mesure les coûts affichés traduisent la réalité des charges qui pèsent sur le prestataire ; cela suppose d'observer les pratiques de comptabilisation et d'imputation effectivement utilisées par les opérateurs ;
- D'autre part, comparer les modes d'organisation utilisés par les prestataires, publics et privés, de manière à vérifier que les poids relatifs des coûts directs / indirects correspondent à des choix d'organisation et à des niveaux de performance.

Ces investigations permettront de cerner le périmètre effectivement couvert par les coûts, étape préalable à une comparaison pertinente de la performance des principaux modes d'organisation des prestations.

#### **4.4.2 La nature des risques liés à l'exploitation**

L'eau constitue un marché dominé par les risques propres à une économie de coûts fixes. Dès lors, il faut identifier ces risques et voir comment ils sont répartis entre les acteurs (par type de contrat) et gérés par eux.

En principe, dans les contrats de délégation, les aléas de l'exploitation (casse, évolution des quantités consommées ou rejetées) sont supportés par le délégataire. Ce principe demande à être vérifié dans la pratique. Surtout, il est intéressant de voir comment, pour chaque type de contrat, les risques se répartissent et comment celui qui les supporte s'organise pour diminuer d'une part les aléas et d'autre part leurs conséquences sur l'équilibre économique de son activité.

On fait l'hypothèse d'une gestion qui s'appuie sur les techniques d'assurance. Dans cette perspective, on admet que la partie qui supporte le risque se rémunère sous la forme d'une prime, assimilée à une prime de risque. Le montant de la prime doit être apprécié au regard de la réalité du risque et des modes de calcul prudentiels.

Cette analyse permet d'aborder le thème de la pérennité des prix affichés, conditions nécessaires à la gestion de l'eau sur le long terme. Elle aborde également la question des outils de suivi du renouvellement : acteurs publics et privés auraient intérêt à développer un concept de provisions pour risque et à réfléchir à leur financement.

#### **4.4.3 La maîtrise de la qualité**

La qualité se définit principalement par celle de l'eau (consommée et rejetée) et celle du service qui constitue la prestation.

Ces deux dimensions doivent être décomposées et appréciées, de manière à comparer des prestations de même niveau, ou pour le moins de niveaux comparables.

## 5 Quel périmètre pour le prix de l'eau ?

Les différences d'organisation des opérateurs (publics et privés) dans le secteur de l'eau portent essentiellement sur :

- L'organisation des fonctions liées à la production de la prestation ; ils bénéficient d'opportunités différentes de mutualisation des coûts et d'effets d'échelle ;
- La comptabilisation de postes clés, tels que le coût du capital ou l'amortissement des investissements ;
- Ils ne sont pas assujettis aux mêmes charges d'exploitation (impôts et taxes, charges sociales), situation qui perturbe le jeu de la concurrence et la comparaison de l'efficacité économique des modes d'organisation.

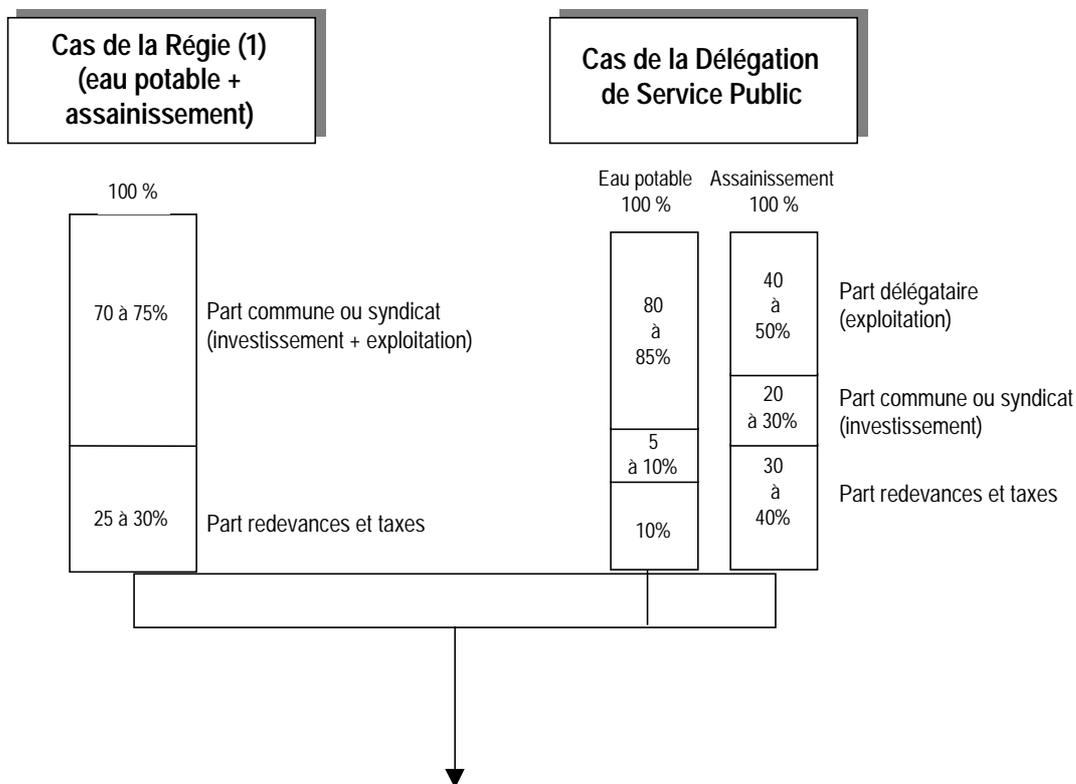
L'analyse de l'impact de ces facteurs sur le prix de l'eau est un préalable à la comparaison de l'efficacité et de l'efficience des principaux modes d'organisation, en France et en Europe. Elle doit alimenter la réflexion des pouvoirs publics sur les enjeux réels liés à la régulation du secteur et peut permettre de renforcer l'appréciation portée au modèle français.

La loi oblige les entités organisatrices à avoir un budget autonome (budget annexe) pour leurs services de l'eau, lorsque ces derniers ont le statut de service public industriel et commercial (SPIC). Le nouveau cadre budgétaire a des incidences sur les modes de gestion :

- L'obligation de transparence interdit de financer les SPIC par l'impôt (sauf investissements lourds ou contraintes fortes) ;
- L'inventaire des biens, commencé en 1998, est devenu nécessaire pour définir les amortissements.

On étudiera successivement la constitution du prix de l'eau et le poids relatif des principaux postes de dépenses d'exploitation.

### 5.1 La structure du prix de l'eau



Source : BIPE d'après Enquêtes 2000

#### Constitution moyenne du prix de l'eau en France

Acteur	Part	% / prix de l'eau	Allocation des dépenses
Collectivité	Part communale	20-25%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploitation (cas de la régie)</li> <li>• Renouvellement des gros équipements</li> <li>• Dotations aux amortissements</li> <li>• Remboursements d'emprunts</li> </ul>
Exploitant privé	Part fermier	≈ 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploitation</li> <li>• Renouvellement (électro-mécanique...)</li> <li>• Investissements (ilots concessifs)</li> </ul>
Organismes tiers	Part redevances et taxes (redevances agences, TVA)	25-30% (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribution sous forme d'aides et subventions aux investissements (assainissement, eau potable)</li> </ul>

(1) Répartition moyenne tous services confondus. En fait, la répartition varie fortement selon qu'il s'agit d'eau potable (part redevances et taxes plus faible) ou d'assainissement (part redevances plus élevée)

(2) Total FNDAE, VNF et TVA + redevance préservation des ressources + redevance pollution = 27% de la facture d'eau en 1999

Source : Estimation BIPE d'après MATE, IFEN et DGCCRF 2000

### 5.1.1 *La constitution du prix de l'eau*

Dans un premier temps, il est important de considérer la composition du prix de l'eau. Celui-ci est la résultante de l'addition de coûts d'origine différente et bien identifiés.

La part des redevances est fixée indépendamment du statut de l'opérateur. Nous ne nous y intéresserons pas dans le cadre de ce travail.

La part de la collectivité dépendra du mode de gestion.

- Dans le cas d'une gestion en régie, la part de la collectivité correspond à la fois aux investissements et au frais de fonctionnement. Il n'y a pas d'individualisation sur la facture de l'eau entre ces deux composantes ;
- Dans le cas d'une délégation, la part du délégataire correspond à l'exploitation du service stricto sensu (les renouvellements ne sont pas considérés comme des investissements). La part de la commune correspond à l'investissement de la collectivité dans les services.

Il est alors intéressant de constater les écarts pouvant exister entre chaque part dans le cas d'un service géré en régie et d'un service délégué et de considérer cette répartition à l'échelle nationale.

Cet exercice est approché en première analyse à partir de :

- données ponctuelles (enquêtes, pour les cas de la régie et des services délégués), sans valeur statistique consolidée,
- données statistiques à l'échelle nationale (à partir de données statistiques officielles).

La connaissance de cette répartition est très importante à connaître si l'on veut comparer les structures de coûts et l'impact de leur mode de calcul sur les niveaux de prix entre régie et service délégué. On considère, en effet, comme hypothèse de base, que les différences n'existent que sur le poste « coûts d'exploitation du service » qui peut être géré par un exploitant public ou privé. En effet, on peut supposer que les niveaux des redevances prélevées par des organismes tiers et des investissements de la collectivité sont indépendants du statut de l'opérateur.

Ainsi, dans le cas où le poste exploitation pèserait lourd dans la composition des dépenses liées à l'eau, les variations possibles de coûts liés au statut de l'opérateur auront un impact important. Si le poids du poste exploitation est, par contre, moins important, les variations possibles des coûts selon le statut de l'opérateur auront un impact plus faible sur le prix de l'eau. Dans ce dernier cas, une grande partie des arguments qui tentent d'expliquer les différences de prix entre services selon le statut de l'opérateur et ses facteurs de coûts intrinsèques, est caduque.

D'après nos estimations, la part de la rétribution des services dans le prix de l'eau (facture) s'avère relativement importante, avec 50 % environ du montant total des dépenses d'un service des eaux (moyenne France). La structure de coûts et les modes de calcul de ceux-ci sont donc relativement déterminants et peuvent, à eux seuls, expliquer des écarts de prix.

### **5.1.2 Les principaux postes de dépenses d'un service des eaux (exploitation)**

La main-d'œuvre directe est le principal poste de dépenses d'un service des eaux (35 à 50%). Sur cette estimation, les données recueillies et les avis des experts convergent. Il s'agit, de ce point de vue, d'une activité de service typique, c'est-à-dire avec un contenu en prestation de main-d'œuvre élevé. L'eau potable concentre d'ailleurs la majeure partie de la main-d'œuvre dans les services de l'eau, notamment en raison des activités de suivi, de maintenance et de renouvellement des équipements de transport et de distribution de l'eau ainsi qu'au relevé des compteurs, toutes activités relativement consommatrices de main-d'œuvre (voir tableaux en annexes).

Ce facteur main-d'œuvre est considéré par tous les intervenants comme une charge fixe (ce qui est par contre moins caractéristique d'une activité de services, comme la maintenance industrielle par exemple), variant relativement peu avec les quantités produites ou traitées mais principalement dimensionnée par la taille des réseaux (kilométrage de canalisations et nombre de branchements liés eux-mêmes à la géographie et au nombre d'abonnés, donc conditionnés par des éléments structurels).

Structure de coûts d'exploitation d'un service des eaux (eau potable + assainissement)

Postes de coûts	% / coût total	Principaux facteurs de variations
Main-d'œuvre directe	30 à 40%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré d'équipement (complexité et longueur des réseaux...)</li> <li>Organisation</li> <li>Productivité</li> </ul>
Sous-traitance	20 à 30%	Importance des travaux publics (nature et état du réseau, politique de renouvellement...)
Consommables		<ul style="list-style-type: none"> <li>Consommables : complexité des traitements, état de la ressource et charges de pollution</li> <li>Énergie : consommation selon la nature des flux gérés, la complexité du réseau et la topographie</li> </ul>
Intérêts d'emprunts	10 à 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau d'endettement et taux d'emprunt</li> <li>Stratégie d'autofinancement (donc de prix)</li> </ul>
Impôts et taxes	1 à 5%	Statut de l'opérateur
Administratifs et autres	15 à 20%	Modes d'organisation, niveau de service à la clientèle
Provisions pour renouvellement	8 à 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equipements concernés dans le contrat (nature, âge, état)</li> <li>Savoir-faire de l'opérateur</li> </ul>

Source : BIPE d'après Enquêtes 2000



La sous-traitance et les consommables constituent environ 20 à 30% des dépenses du service, parmi lesquelles la part des consommables est relativement faible (un tiers, dont l'énergie électrique). La sous-traitance correspond principalement à des interventions de travaux publics réalisés par des entreprises extérieures au service.

Le troisième facteur de coût est constitué par les dépenses administratives (au sens large) représentant entre 15 et 20% du total des dépenses d'exploitation. La facturation en représente une part non négligeable, et le poste administratif est en développement, compte tenu des besoins en rédaction des rapports sur le prix de l'eau et la qualité du service, mais également de l'augmentation des exigences des consommateurs en termes de réactivité et d'information (services SVP, centres d'appels, sites Internet, ...). Les frais de structure, dans le cas d'une délégation, ne sont pas négligeables ; selon l'avis de l'Ordre des Experts Comptables, leur valeur relative dépend du niveau de valeur ajoutée d'un contrat (pour ne pas dégrader le résultat économique des contrats les plus petits ou ceux qui dégagent le moins de valeur ajoutée, à l'équilibre économique instable). Les frais de structures englobent les dépenses de recherche et développement engagées par les groupes du secteur de l'eau et dont profitent les collectivités délégantes.

On remarquera que ces trois principaux postes, qui représentent 70 à 80% du total des dépenses, sont constituées quasi-exclusivement de main-d'œuvre.

Les garanties ou provisions pour renouvellement représentent le quatrième poste de dépenses en importance, dans un cas de figure relativement classique. Elles portent essentiellement sur des achats (et installations) de matériels électromécaniques. Dans certains cas, le maître d'ouvrage demande contractuellement à son délégataire de prendre en charge une partie du renouvellement des canalisations, voire de certains investissements en équipements neufs. Dans ce cas, la provision pour renouvellement peut atteindre un niveau relatif plus important (30 % du contrat de délégation).

## 5.2 L'émergence d'un référentiel des coûts

D'un point de vue théorique, la question qui se pose consiste à bâtir une structure de décomposition du coût, qui apporte une information opérationnelle aux gestionnaires des services de l'eau et de l'assainissement. Cette décomposition est fondée sur les équipements nécessaires au service et sur les pratiques d'exploitation.

Les travaux du CEMAGREF visent à reconstituer des coûts, à partir d'une description fine du service et des tâches élémentaires qui le composent et d'un chiffrage, le plus proche possible des réalités observées, pour chacune de ces tâches. Ils définissent une famille de coûts standards pour chaque tâche d'exploitation.

Cette recherche est centrée sur les coûts directs d'exploitation. Le CEMAGREF constate que ces coûts constituent le principal ensemble de charges ; ils sont directement liés aux volumes d'eau (produit, distribué et assaini). La principale exception porte sur des effets de seuil : une augmentation marginale du volume peut nécessiter un saut qualitatif ou quantitatif dans les équipements. Toutefois, si ce saut génère des investissements, il peut être relativement neutre sur les charges d'exploitation (en dehors d'une augmentation des dotations pour renouvellement).

Ce travail produira des éléments de référence, qui ne devront jamais être posés comme normatifs. Il montre que les frais induits par les visites d'infrastructures varient peu. L'essentiel des différences constatées d'une situation à l'autre porte sur l'entretien du réseau (recherches de fuites, réparations).

Il faut souligner que cette démarche de recherche (qui propose un référent poste par poste) ne permet pas de considérer les gains de productivité potentiellement induits par un reengineering de la prestation, fondé sur des modes d'organisation innovants. De plus, l'approche par les coûts directs ne prend pas en compte la part de risque liée à l'exploitation, qui doit être couverte par la rémunération de l'exploitant (qu'il soit public ou privé). Enfin, elle suppose une homogénéité des prix au niveau national et ne peut recréer les conditions du marché.

### 5.3 Mutualisation, effets d'échelle, organisation industrielle

Il est intéressant de souligner, comme l'a fait Jean-Roland Barthélémy par le passé<sup>19</sup>, que la notion de réseau est très différente de celle d'unité d'exploitation : la seconde s'étend à d'autres territoires, voire à d'autres métiers, par le biais de processus de mutualisation, qui résultent de choix d'organisation industrielle.

Dans ce domaine, régies et prestataires privés disposent de marges de manœuvre qui leur sont propres. Elles obligent à regarder différemment les comptes d'exploitation et la décomposition des prix.

Le tableau suivant indique pour chaque poste quelles sont les mutualisations possibles des dépenses des services de l'eau avec d'autres services : les opportunités de mutualiser les coûts sont nombreuses (involontairement le plus souvent par manque de comptabilité analytique) et pour de nombreux postes. Dans ces cas là, on obtient un facteur supplémentaire de différence de niveau de coûts entre les services gérés en régie et ceux gérés par un délégataire. Cette différence se retrouve alors de manière directe dans le prix (proportionnellement au poids de la part exploitation par rapport aux parts collectivité locales et redevances et taxes).

---

<sup>19</sup> Méthodes de financement et techniques comptables publiques et privées dans l'exploitation de 10 grands réseaux d'eau urbains, dans *L'eau dans la ville*, Plan urbain, 1995

Possibilités de péréquation et mutualisation\* des coûts d'exploitation

Postes de coûts	Mode de gestion du service	
	Régie <sup>1</sup>	Délégué
Main d'œuvre directe	Personnel mixte (eau potable, assainissement, voirie, déchets...)	Optimisation de la productivité (main-d'œuvre, déplacements) sur des contrats géographiquement rapprochés
Sous-traitance	Éventuellement coûts de travaux publics intégrés en partie avec travaux de voiries	Effet de taille (négociation sur un grand ombre de contrats)
Consommables	Éventuellement non individualisation ou affectation sur le service des Eaux des coûts liés aux véhicules et carburants	-
Intérêts d'emprunts	Emprunt contracté pour tous les domaines (eau, déchets, voiries, bâtiments...) : taux d'intérêt unique	-
Impôts et taxes	-	-
Administratif et autres	Responsable technique multi-domaines Services généraux non affectés spécifiquement à l'eau (facturation) Recouvrement des impayés par le Trésor Public	Péréquation des frais de structure selon la valeur ajoutée du contrat
Garanties ou provisions pour renouvellement	-	Achats d'équipements par grandes quantités (exemples : compteurs, pompes...)

<sup>1</sup> Cas d'une petite régie où le service des Eaux n'est pas clairement identifié

Source : BIPE d'après Enquêtes 2000

*\*Péréquation ou mutualisation des coûts entre les services des eaux et d'autres domaines dans le cas d'une régie*

*Péréquation ou mutualisation des coûts entre plusieurs services d'eaux dans le cas d'une délégation à un prestataire privé (ou à un syndicat des eaux public)*

### 5.3.1 Mutualisation et organisation industrielle

Dans le cas des régies communales (principalement dans de petites communes), l'observation sur le terrain montre qu'une partie des frais techniques et du travail administratif et/ou de gestion peut être prise en charge par le personnel communal (c'est par exemple le cas du salaire du responsable des services techniques, qui partage son temps entre le service de l'eau et les autres services, tels que voiries, déchets, etc.).

Dans les régies gérées par des communautés urbaines ou communautés d'agglomérations, le personnel est rémunéré par les services Eau et Assainissement, sans mutualisation avec les autres services. Des catégories de personnel telles que le DRH peuvent être facturées par les communautés de communes au service Eau et Assainissement, au coût direct. Certaines régies versent un pourcentage forfaitaire des charges du compte administratif de l'exercice précédent pour la participation aux charges principales. A titre d'exemple, notons que pour un service de l'eau et de l'assainissement alimentant en eau potable près de 100 000 habitants, étudié par le BIPE, ce pourcentage était de 6% en 1999.

A l'étranger, certaines régies ont développé des prestations multiservices qui, de ce point de vue, offrent les mêmes opportunités de mutualisation entre métiers que les entreprises privées. C'est par exemple le cas en Allemagne avec le principe des Stadwerke qui permet aux différents services urbains qui n'ont pas simultanément les mêmes besoins en financement et les mêmes niveaux de dépenses de s'appuyer les uns sur les autres. Aux Pays-Bas, certaines compagnies de distribution des eaux souhaitent également se rapprocher d'entreprises du secteur de l'énergie afin de mutualiser certains services.

Les prestataires privés ont tendance à mutualiser le plus grand nombre possible de fonctions :

- Liées au service à la clientèle (commercial, centres d'appel, facturation, etc.),
- Au sein du domaine technique (R&D, experts par métier, qui interviennent sur plusieurs agences, régions ou à l'échelle nationale).

Par exemple, dans un service d'eau potable alimentant près d'un million d'habitants, étudié par le BIPE, les frais de structure et la participation à la restructuration nationale représentent 7% des charges totales (hors redevance d'assainissement).

Cette mutualisation est également appelée principe de participation : les charges du prestataire privé proviennent de chaque niveau organisationnel : services centraux, directions régionales, centres opérationnels, agences, services (et sous-services le cas échéant) ; le service (ou sous-service) correspond à l'entité de base et comprend, en général, plusieurs contrats.

Cette stratégie vise à augmenter la valeur ajoutée par le service à la population (facteur de différenciation dans un environnement concurrentiel), à générer des gains de productivité (facteurs de rentabilité dans une économie où le prix est déterminé a priori) et à améliorer la qualité de l'eau et du service.

Dans les deux cas, la question se pose du prix de cession interne des prestations mutualisées : les régies ont des méthodes très différentes de comptabilisation et d'imputation de ces prestations en nature. Certaines tendent à les ignorer (principalement dans les régies des communes de petites tailles) ; d'autres versent à la commune une rémunération calculée sur la base de frais directs ; dans certains cas, cette rémunération est forfaitaire et repose sur le chiffre d'affaires de la régie.

### 5.3.2 Mutualisation et politique tarifaire

Les prestataires qui gèrent plusieurs contrats ont pu considérer de répartir inégalement les gains de productivité. En effet, un raisonnement économique a pu inciter à augmenter la marge sur coûts directs réalisée sur une zone centrale et à ne considérer que les coûts marginaux pour les zones périphériques, pour lesquelles une part des services et équipements peut être mutualisée.

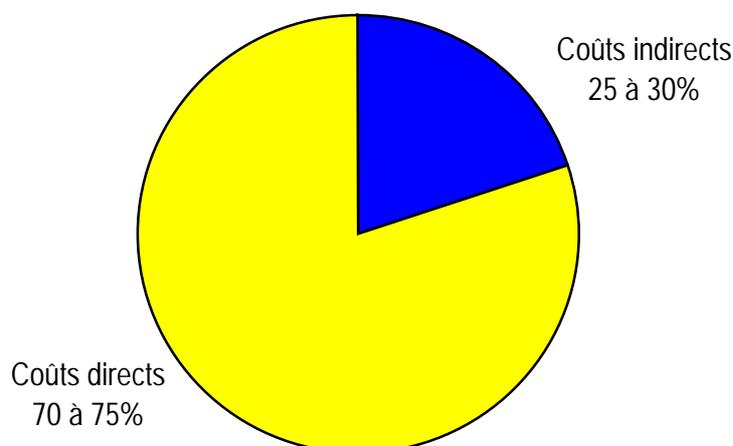
Ce raisonnement accompagne des politiques tarifaires agressives, grâce auxquelles les prestataires achètent des parts de marché dans les zones périphériques ou renforcent leur implantation territoriale (élargissement par tâche d'huile). Il renforce les positions acquises et nuit aux conditions économiques de la concurrence.

Aujourd'hui, le renforcement de la concurrence, notamment dans les zones centrales (loi Sapin), pénalise ce type de comportement : la pression sur les prix s'exerce sur tous les contrats (notamment sur les zones centrales) et oblige à répartir les frais de structure sur les zones périphériques (lissage et homogénéité des prix).

### 5.3.3 Coûts directs / indirects

Les différences entre modes d'organisation industrielle se répercutent sur le partage des coûts directs et indirects.

Des coûts directs majoritaires



Source : Estimation BIPE d'après enquêtes 2000

La répartition des coûts<sup>20</sup>

	Coûts directs	Coûts indirects
Coûts fixes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisions ou garantie de renouvellement</li> <li>• Main-d'œuvre directe</li> <li>• Sous-traitance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intérêts d'emprunts</li> <li>• Administratifs ± (frais de structure)</li> </ul>
Coûts variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consommables</li> </ul>	

Source : BIPE d'après enquêtes 2000

Les coûts indirects regroupent les charges générées par la mise à disposition de ressources de support : services clients, service de facturation, suivi des contrats, services techniques, frais de structure. Ils résultent de choix d'organisation industrielle. Ces choix rendent compte, pour une large part, des gains de productivité. S'ils ne sont pas, par nature, l'apanage du privé, ils sont liés à l'opportunité de mutualiser certaines prestations sur plusieurs contrats, de manière à profiter d'effets d'échelle dans la production de ces fonctions support.

Pour les compagnies de distribution des eaux aux Pays-Bas, ce sont principalement des coûts directs puisque chaque compagnie est indépendante. A l'inverse, dans le domaine de l'assainissement, les Waterchappen ont la possibilité de mutualiser des coûts en raison de leur compétence multiple.

La fonction de Recherche et Développement illustre cette problématique. On constate tout d'abord que, dans leur quasi totalité, les régies ne supportent pas de frais dans ce domaine : la fonction R&D est implicitement prise en charge par les pouvoirs publics (DDA, agences de l'eau) vers lesquels les collectivités se tournent en cas de besoin.

En revanche, les opérateurs privés investissent une part de leur chiffre d'affaire dans cette fonction. Dans ce cas, la R&D est typiquement organisée de manière centrale, comme une fonction support dont bénéficient l'ensemble des gestionnaires de contrat. L'efficacité de ce mode d'organisation est attestée par la qualité des travaux de R&D qui émanent des grands groupes et qui fondent une partie de leur supériorité technique au niveau international (procédés de traitement, diminution de la surface au sol des unités de traitement, etc.). Elle mérite d'autant plus d'être soulignée qu'il semble qu'en première analyse les acteurs privés financent l'essentiel de la recherche française dans le domaine de l'eau.

Auparavant aux Pays-Bas, la R&D était financée par une partie des cotisations des compagnies des eaux versées à l'association des compagnies des eaux (VEWIN). Aujourd'hui chaque compagnie des eaux décide d'allouer ou non un budget pour la R&D dont le coût se retrouve dans le prix final. Pour l'assainissement, la R&D est assurée essentiellement par STOWA qui est financé par l'Etat, les provinces et les Waterschappen. Le budget de STOWA est de 5 millions d'euros dont les 2/3 sont consacrés au traitement des eaux usées et des boues.

<sup>20</sup> la distinction entre coûts fixes et variables peut dépendre du mode d'organisation des acteurs

Une question qui se pose au regard des coûts indirects porte sur les modes de répartition et d'imputation de ces coûts sur les contrats. Ces frais répartis ont fait l'objet de contestations, de la part des collectivités et des organes de contrôle (Chambres Régionales des Comptes), qui voient mal leur justification. Certaines collectivités estiment que l'information communiquée dans les rapports annuels est insuffisante pour rendre compte de la valeur ajoutée des services centraux.

La clé de répartition suivie par les opérateurs, validée par l'Ordre des Experts Comptables, repose sur la valeur ajoutée, définie comme le chiffre d'affaires diminué de ce qui n'est pas représentatif de l'activité de l'entreprise (surtaxes encaissées pour des tiers, achat d'eau en gros, par exemple) ; dans cet esprit, les contrats dont la marge sur coûts directs est plus importante sont plus lourdement chargés.

Cette règle est complétée par les dispositions suivantes :

- Des charges supplétives sont ajoutées pour les investissements (ils génèrent un coût financier), sur la base d'une simulation de remboursement pour emprunt fictif, au taux de l'année où l'investissement a été réalisé ;
- Des charges sont affectées dans le cas d'une garantie de renouvellement (travaux passés et estimation des travaux futurs).

La clé de répartition est définie au niveau de la profession. Elle oblige le prestataire à donner des éléments de son équation économique. Toutefois, cette équation comprend une appréciation du risque (notamment pour renouvellement), fruit de l'expérience de l'opérateur et de ses pratiques.

## 5.4 La comptabilisation des coûts

Comme le note Jean-Roland Barthélémy, la comptabilité et le contrôle de gestion du secteur public sont très axés sur le fonctionnement et les mouvements budgétaires, alors que le secteur privé privilégie l'information sur son patrimoine (connaissance des réseaux) et sur le résultat de l'exploitation.

Cette différence d'attention est confirmée par la très lente diffusion de la notion d'amortissement des réseaux par les communes, alors que les provisions sont possibles, dans le cadre de la comptabilité des régies. Cette inertie résulte en partie du fait que les élus ne connaissent pas précisément la valeur de leurs actifs et sont tentés d'utiliser le prix comme un levier de communication politique.

### 5.4.1 *Les modes de calcul et les différentiels de coûts*

A ce stade de la réflexion et pour compléter l'analyse, il a semblé important de connaître les modes de calcul et les niveaux de coûts intrinsèquement liés au statut du prestataire. Pour chaque poste, il a donc été demandé aux interlocuteurs enquêtés par le BIPE quels étaient les écarts de dépenses observables et les modes de calcul des coûts qui pouvaient différer selon le statut de l'opérateur.

Le niveau comparatif et les facteurs explicatifs des différences de coûts, toutes choses égales par ailleurs, sont présentés dans le tableau suivant. Il en ressort que pour un même service, les différents postes n'auront a priori pas le même poids (ou valeur absolue).

Comparatifs des facteurs de différences des coûts d'exploitation selon le mode de gestion

Postes de dépenses	Niveau moyen de dépenses a priori* (régie comparée au service délégué)	Facteurs d'explications
Main d'œuvre	Régie < Délégué	Salaires et charges sociales inférieures dans le domaine public par rapport au domaine privé
Sous-traitance	Régie > Délégué	Poids du prestataire privé dans les négociations avec les fournisseurs
Consommables	Régie > Délégué	Massification des achats
Intérêts d'emprunts	Hors sujet	Les emprunts pour investissements sont contractés par les maîtres d'ouvrages publics sauf dans le cas d'îlots concessifs
Impôts, taxes et autres	Régie < Délégué	Taxes professionnelles, taxes foncières et impôts sur le revenu ne sont pas appliqués au secteur public (régies)
Administratif (facturation, rapports sur le prix de l'eau, conformation...) Autres : frais de structure, recherche et développement, etc.	Régie < Délégué Régie < Délégué	Statut du personnel exécutant (et charges sociales afférentes), service au client final Structure de l'exploitant (organisation, équipes commerciales ou non...) Effort de R&D « Eau » quasi-exclusivement supporté par l'exploitant privé
Provisions pour renouvellement	Très variable	Certaines collectivités ne provisionnent pas État du réseau Savoir-faire de l'exploitant

\* Dépenses relatives par unité d'œuvre (F/heure, charges sociales/salarié...)

Source : BIPE d'après Enquêtes 2000



Ainsi, en considérant que dans l'absolu, tous les coûts afférents au service de l'eau sont comptés, il n'y aura pas forcément les mêmes niveaux de coûts pour un même service selon qu'il est réalisé en régie ou avec un délégataire. D'une manière générale, tous les interlocuteurs s'accordent à reconnaître que :

- pour ce qui concerne les coûts de main-d'œuvre directe, les impôts et les taxes ainsi que les frais administratifs, le délégataire aura des niveaux plus élevés de charges que la régie ;
- pour ce qui concerne les travaux de sous-traitance et les consommables, le délégataire aura des coûts en moyenne inférieurs.

Cette analyse, même rapide, reposant sur l'examen d'un nombre réduit de cas concrets et de « dire d'experts », aboutit néanmoins à la conclusion qu'un service des eaux exploité par un prestataire privé peut apparaître plus coûteux, puisque les surcoûts afférents au statut s'exercent sur les postes les plus importants (principalement la main-d'œuvre).

Enfin, nous avons exclu de ce raisonnement les provisions pour renouvellement dont le niveau découle plus d'une stratégie d'opérateur (voire de ses moyens) et de son savoir-faire que de son statut. Rappelons que certaines communes ne provisionnent pas de renouvellement du tout (source : « Prix de l'eau et qualité du service rendu », étude BIPE réalisée pour le MATE, 1999). Les garanties de renouvellement, pratiquées exclusivement par les acteurs privés, n'entrent pas dans la comparaison.

Les écarts sont encore plus importants si l'on considère le cas extrême des collectivités qui isolent difficilement les coûts réels afférents aux services des eaux (principalement des petites communes, mais aussi certaines grosses régies).

#### *5.4.2 Le coût du capital*

Les conditions d'accès au capital sont très différentes entre opérateurs publics et privés.

Lorsqu'ils ne peuvent pas s'autofinancer, communes et syndicats à vocation multiple se financent essentiellement (hors subventions) par recours à l'emprunt. Cet emprunt est mutualisé au niveau de la collectivité, qui gère une dette globale. Il représente d'ailleurs une faible part de l'emprunt global, dominé par des infrastructures plus consommatrices de capitaux (logement, transports, par exemple). Cette situation pénalise les services d'eau et d'assainissement, qui, sur leur seule activité, auraient accès aux marchés financiers dans de meilleures conditions. En effet, l'eau est généralement considérée comme un exemple d'investissement sans risque. L'attitude des agences de notation, qui entrent sur le marché des collectivités locales, confirme ce diagnostic.

Notons que cette situation n'est pas générale : certaines collectivités autofinancent leurs investissements ; lorsqu'un syndicat exploite en régie un service Eau, les emprunts sont contractés à ce seul titre.

Les prestataires privés doivent rémunérer leurs actionnaires plus cher que ce que proposent les marchés financiers. Dans la mesure où leur gestion financière est mutualisée au niveau d'un groupe (et non au niveau de chaque contrat ou société locale), ils doivent calculer un coût moyen du capital de l'entreprise.

Cette différence d'accès à la ressource financière est rarement prise en compte par les organismes de contrôle. Or, on voit que les avantages des uns et des autres dépendent des accès possibles aux marchés financiers et des stratégies financières mises en œuvre.

Aux Pays-Bas, les compagnies des eaux sont considérées comme des entreprises dont les investissements ne sont pas à risque en raison de revenus stables. Ceci leur permet d'avoir des taux préférentiels pour leurs emprunts. Cependant la majorité des compagnies finance leurs investissements par autofinancement. Dans le domaine du transport et du traitement des eaux usées, les Watershappen ont accès à des taux d'intérêts préférentiels auprès d'une banque publique pour le financement d'importants investissements.

#### *5.4.3 Des différences dans la comptabilité de postes sensibles*

##### ***Le traitement économique du renouvellement***

Les enquêtes réalisées sur le terrain ont permis de constater une bonne connaissance du patrimoine des intervenants en termes d'inventaire physique <sup>(1)</sup>.

En revanche, en ce qui concerne la connaissance de la valeur économique du patrimoine (valeur à neuf), celle-ci existe généralement pour les équipements électromécaniques et les installations plus récentes ; elle est plus inégale en ce qui concerne le réseau et le génie civil, qui représentent la plus grande partie du patrimoine d'un service des eaux (voir à ce titre le niveau des investissements consentis sur les réseaux comparativement aux autres installations).

De plus, ce patrimoine s'est constitué sur un laps de temps parfois très long, et a pu connaître des évolutions très contrastées selon les cas de figure (politique d'entretien, conséquence des guerres, extensions urbaines...).

Cette connaissance parfois partielle ainsi que la disparité des situations empêchent d'analyser le renouvellement et la maintenance en termes relatifs d'un point de vue strictement économique, comme il est souvent pratiqué dans l'industrie pour connaître la performance d'un service (grâce notamment au ratio des dépenses ou du renouvellement par rapport à la valeur à neuf d'une usine) sur des durées plus courtes.

En ce qui concerne les fonctions d'investissement et de renouvellement, le schéma général de répartition des responsabilités prévoit que les investissements soient à la charge du maître d'ouvrage et le renouvellement des équipements électromécaniques à la charge du délégataire (dans le cas d'une délégation de service public). Mais là encore toutes les formules sont possibles : ainsi le renouvellement d'un certain nombre d'éléments du réseau peut être prévu dans le contrat de délégation.

<sup>(1)</sup> Au sens d'un inventaire des installations et de leur localisation pouvant aller jusqu'à l'intégration des réseaux et équipements dans des systèmes d'information géographique.

Dans le secteur de l'eau, le raisonnement en matière de maintenance et de renouvellement procède différemment et de manière spécifique selon les équipements.

Pour ce qui concerne les équipements électromécaniques, le plan de renouvellement peut en général être établi installation par installation en fonction de leur état, de leur utilisation et de leur valeur de remplacement.

Pour ce qui concerne les canalisations, les branchements et les compteurs, un programme de renouvellement est déterminé à l'avance sur la base d'un taux de renouvellement annuel (variable dans le temps le cas échéant).

Ce taux est généralement exprimé en nombre d'unité ou en Km, et tient compte notamment de l'âge du parc, de son état général ou encore du caractère stratégique de certaines installations pour la continuité du service.

La stratégie à ce stade est généralement bien définie. La connaissance lacunaire parfois rencontrée de la valeur du patrimoine n'est dès lors pas un handicap puisque seuls des critères de volumes (Km de canalisations, nombre de branchements) rentrent en ligne de compte. On ne peut pas parler à ce niveau du maintien, et le renouvellement s'apparente à de l'investissement (remplacement à l'identique des équipements, sans extension de capacité).

Compte tenu du caractère fluctuant de ce type de dépenses d'un exercice sur l'autre, les opérateurs sont amenés à effectuer un calcul de lissage desdites dépenses pour mieux en appréhender la portée mais aussi pour dégager l'autofinancement suffisant.

Toutefois à ce niveau, les modes d'intégration de la fonction renouvellement diffèrent selon le type d'intervenant, tant dans l'approche économique que sur le laps de temps sur lequel peut être effectué ce lissage (un intervenant privé ne pouvant l'effectuer au plus que sur la durée du contrat tandis que l'opérateur public dispose d'horizons plus lointains notamment pour le réseau) et la valeur de référence (coût historique ou valeur actuelle).

Un service réalisé en régie amortit ses renouvellements d'équipement de manière linéaire, sur la base des coûts historiques et fait face aux aléas éventuels en réalisant des travaux au coup par coup lorsque les besoins s'en font sentir. La notion d'équilibre entre les recettes et dépenses d'un service des eaux implique alors que lorsque les dépenses augmentent fortement une année, cette hausse se répercute sur le prix de l'eau l'année suivante (indépendamment des autres facteurs de coûts).

Dans le cadre d'une délégation, l'évolution du risque doit être intégrée avant même la conclusion du contrat, puisque le prix est par définition fixé à l'avance et n'évolue qu'en fonction d'indicateurs officiels (formule d'indexation du prix intégrant l'évolution du coût de la main-d'œuvre, de l'électricité, des produits chimiques ...). Le délégataire réalise donc un audit du patrimoine pour lequel il va réaliser une offre de services, en prenant en compte non seulement la nature des installations (valeur à neuf, âge) mais aussi les risques de pannes, de casse et donc les besoins de renouvellement sur la durée totale du contrat. Le savoir-faire du délégataire réside dans la bonne appréciation des besoins de renouvellement, évalués en fonction des critères présentés ci-dessus et de sa propre expérience. Une fois calculée, la somme estimée nécessaire sur la durée du contrat, celle-ci peut être convenablement appréhendée en étant répartie de manière homogène (estimation de la charge de renouvellement / durée du contrat). C'est le calcul dit de « garantie de renouvellement ».

Rappelons que le délégataire se doit de maintenir et de rendre les équipements du maître d'ouvrage en « bon état de fonctionnement » à l'issue du contrat. Cette obligation n'est pas nécessairement synonyme de remplacement systématique des équipements à hauteur du montant de la provision chaque année. En revanche, le prestataire doit réparer toutes les pannes qui surviennent pendant la durée du contrat sur les équipements électromécaniques (quels qu'en soient le nombre et le coût).

Même sans entrer plus dans le détail du calcul du poste de renouvellement, on s'aperçoit que son montant est très variable, pour plusieurs raisons :

- Pour un même service et un même nombre d'abonnés, le patrimoine peut être de qualité et d'importance très différentes (âge, complexité des équipements),
- L'appréciation du risque et la manière de le diminuer varient (qualité de l'entretien passé) d'un opérateur à l'autre, en fonction de savoir-faire propre,
- La durée et l'année de renouvellement du contrat par rapport à l'âge des équipements. De manière très simplifiée, prenons l'exemple d'une station d'épuration nouvellement construite :
  - lors des 12 premières années du premier contrat de délégation, le montant de la charge de renouvellement sera relativement modeste, les risques de pannes étant limités (équipement neuf),
  - pour le contrat suivant, de même durée sur le même équipement, les risques de pannes vont augmenter et la charge de renouvellement sera alors plus importante,
  - enfin, si la durée du contrat diminue, alors que les risques de pannes augmentent, la charge annuelle de renouvellement, qui est lissée dans le temps, augmentera.

La notion de prise de risque et de durée de contrat sont les facteurs majeurs qui expliquent la différence d'approche de la charge de renouvellement par une collectivité et un prestataire privé. Dans le cas d'une délégation, il s'agit donc bien en fait d'une garantie pour renouvellement.

Ce système d'assurance du renouvellement peut s'avérer très intéressant pour la collectivité : l'exploitation se fait aux risques et périls du délégataire, ce qui représente une assurance pour la collectivité ; ce système limite les risques de surinvestissement et les litiges sur le programme de travaux.

L'intérêt pour la collectivité est accru si cette dernière a les moyens de négocier le montant de cette prime d'assurance. toutefois, dans la logique des techniques d'assurance, il est illusoire (et contreproductif) de vouloir amener le montant de la prime à l'évaluation exacte du risque encouru pour le contrat : la prime réside d'un calcul agrégé au niveau de l'ensemble des risques couverts par le prestataire.

Pourtant, les collectivités gagneront certainement à négocier et à rédiger des contrats aussi précis que possibles, sur les clauses de renouvellement notamment. La collectivité doit exercer véritablement son rôle de maître d'ouvrage, en négociant sa prime d'assurance sur des bases précises. Enfin, les prestataires privés, pour qui ce sujet est très sensible financièrement ont également intérêt (à long terme) à pratiquer plus de transparence sur ces questions.

Par exemple, dans une communauté urbaine alimentant en eau près d'un million d'habitants, le financement de la garantie pour renouvellement en 1999 représentait 11 % des charges totales (hors redevance d'assainissement).

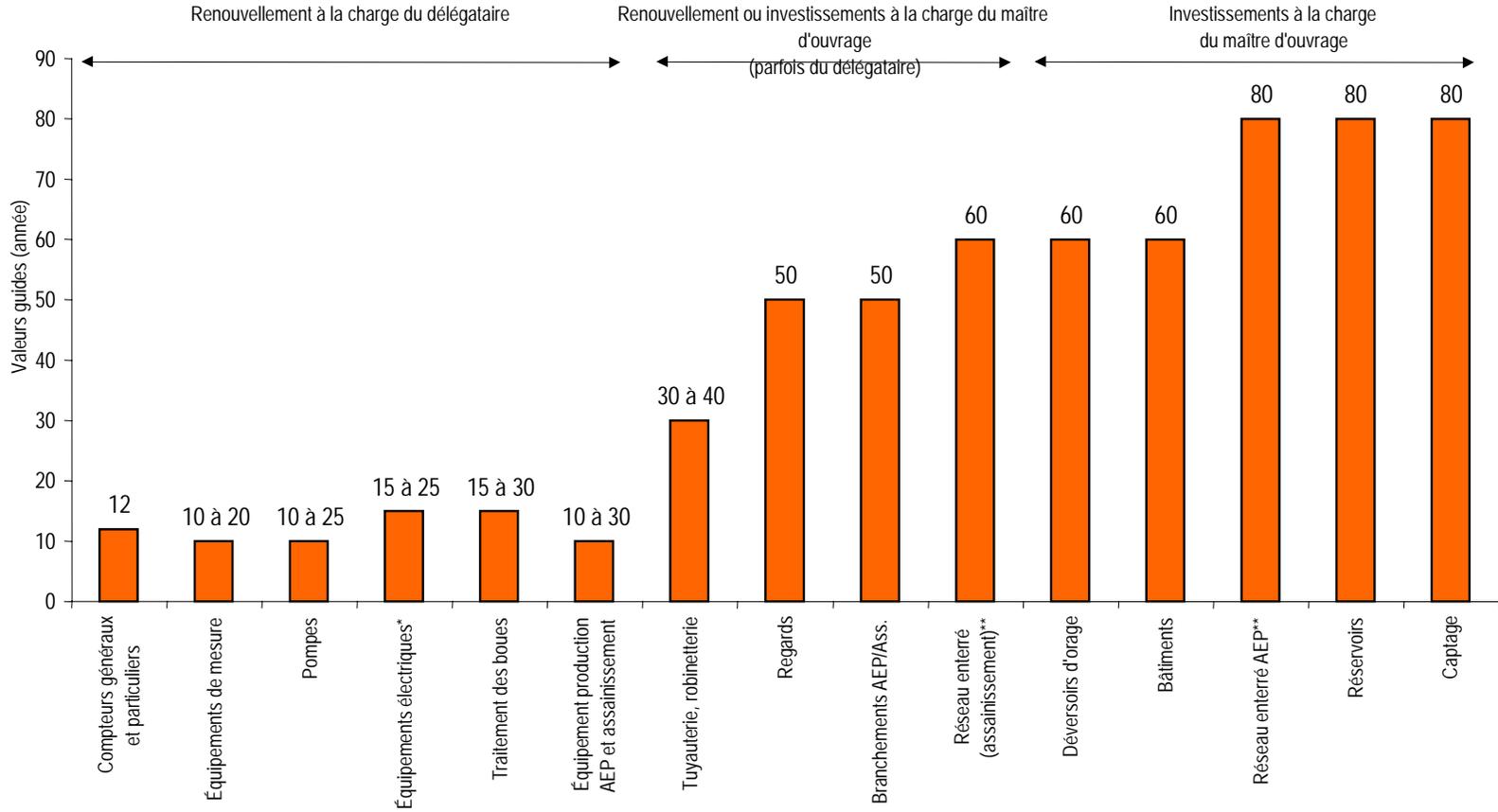
### ***La provision pour renouvellement***

Indépendamment du calcul de « garantie de renouvellement » tel qu'exposé ci-dessus, le référentiel comptable français a prévu la possibilité pour les entreprises délégataires de traiter comptablement les opérations liées à cette obligation de renouvellement avec une provision pour renouvellement. Cette provision peut être constituée totalement ou partiellement en franchise d'impôt, ce qui procure au délégataire une source d'autofinancement.

A noter toutefois que le respect du référentiel comptable français en matière de provisions a amené les entreprises délégataires à adopter des pratiques de dotation comptable aux provisions très différenciées (optimisation fiscale, risque probable de renouvellement différent de la totalité des dépenses prévisionnelles, ...). Dans certains cas de figures, en fonction des options retenues (obligation de renouvellement couverte par un tiers, adoption de référentiels comptables internationaux, ...) les comptes de la filiale d'un groupe, délégataire de service public, ne comprendront pas nécessairement de provision comptable de renouvellement.

La provision pour renouvellement est donc une pratique comptable bien distincte du calcul de « garantie de renouvellement », ce dernier calcul s'approchant davantage de la réalité économique.

### Valeurs de durée de vie des principaux équipements



\* hors gros transformateurs dans un local  
 \*\* canalisations et raccords

Source : BIPE d'après enquêtes 2000 et ENGEES 1999

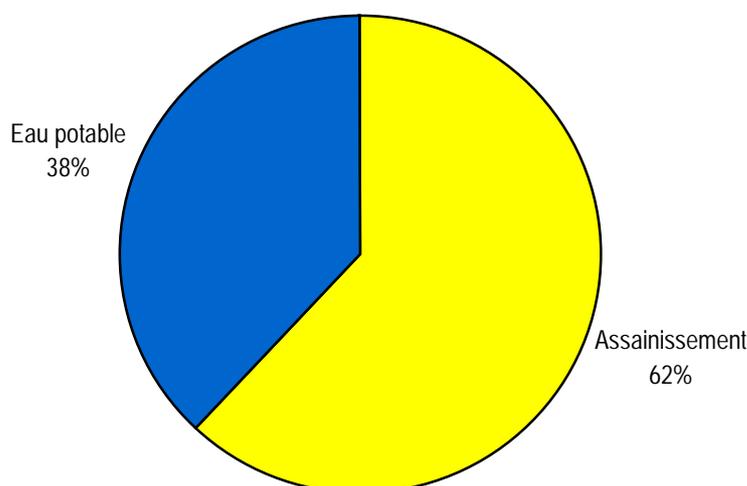
Durée de vie des principaux équipements

#### 5.4.4 *Autres charges d'exploitation*

##### **Coût du travail**

Un sujet important est le coût du travail, qui doit être lié à la productivité. Sur ce thème, nous sommes réduits à des hypothèses, dans la mesure où l'information relative à la productivité du travail n'est disponible ni dans les enquêtes, ni dans la littérature. Généralement, lorsqu'ils reprennent un contrat qui était en régie, les prestataires privés font baisser les effectifs associés à la prestation ; cela suggère que le secteur privé atteint une meilleure productivité. Toutefois, il n'est pas possible de savoir si ces gains de productivité compensent un éventuel surcoût lié à la politique salariale des groupes.

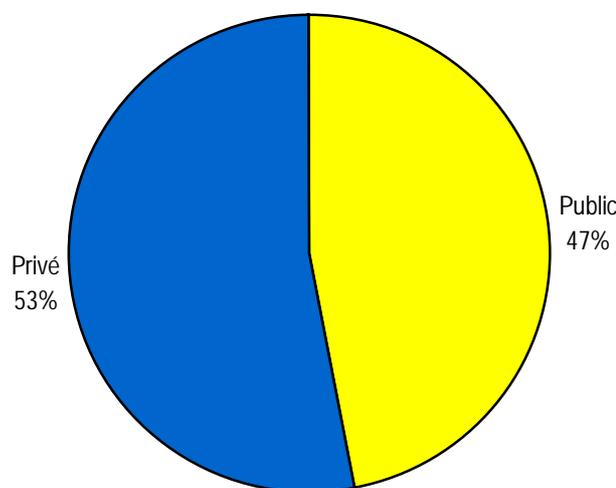
Total des emplois eau potable et eaux usées\* : 69 600 en 1998



\* Activités de services d'exploitation uniquement et pour les eaux gérées par les communes (ménages et industriels raccordés)

Source : BIPE d'après MATE et IFEN 2000

Total des emplois eau potable et assainissement : 69 600 en 1998



Source : BIPE d'après IFEN et MATE 2000

Les chapitres précédents ont mis en relief le poids élevé de la main-d'œuvre dans la structure de coûts des services de l'eau. Le contexte global, qu'il s'agisse des services gérés en régie ou des services délégués, incite à porter une attention toute particulière à ce poste :

- en régie, les effectifs augmentent peu, notamment en raison des difficultés à obtenir des ouvertures de postes ou de concurrence sur les affectations nouvelles entre services, face à des secteurs considérés comme plus prioritaires par les élus (déchets par exemple) ; et ce, dans un contexte d'augmentation des besoins (renforcement de la qualité du service, ...) ;
- pour les prestataires privés, la lente progression du marché (peu de nouvelles délégations de services publics ex-nihilo), le renforcement concurrentiel lié aux dispositions de la Loi Sapin et les diminutions de consommations (pas toujours bien anticipées dans les indexations des prix) incitent à une recherche d'économies de dépenses.

Le facteur main-d'œuvre est dans les deux cas celui sur lequel les opérateurs vont chercher à agir pour diminuer le « point mort » du service : il s'agit de faire le plus possible avec le même personnel ou autant avec moins de personnel. La productivité devient alors un des leviers les plus importants pour optimiser les dépenses (sources : enquêtes BIPE 2000).

## Comparaison entre les emplois et la production de services par type d'exploitant

Exploitants	Eau potable		Assainissement	
	Répartition des emplois (%)	Part de la distribution (1) (en %)	Répartition des emplois (en %)	Part de l'assainissement (1) (en %)
Publics	60	45	25	20
Privés	40	55	75	80
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : BIPE d'après MATE et IFEN 2000, sauf (1) source BIPE, % en valeur (production du service), chiffres arrondis

Les informations relatives à la répartition de la main-d'œuvre par services et par statut de l'opérateur sont d'ailleurs riches d'enseignements. On y observe ainsi un décalage important entre le poids des effectifs des exploitants privés et du public par rapport à leur volume d'activité respectif (en nombre d'habitants desservis ou collectés), aussi bien dans l'eau potable que dans l'assainissement. La productivité devrait donc être plus élevée dans le cas des services gérés par un opérateur privé que par un opérateur public.

La principale difficulté à laquelle se heurtent les régies est toutefois la méconnaissance de la productivité de leurs effectifs : peu nombreuses sont celles qui la calculent ; l'établissement de ratios de productivité représente un cap à franchir dans de nombreux cas (mise en place d'une comptabilité analytique, dépasser le caractère « tabou » que recèle le mot productivité dans une régie,...).

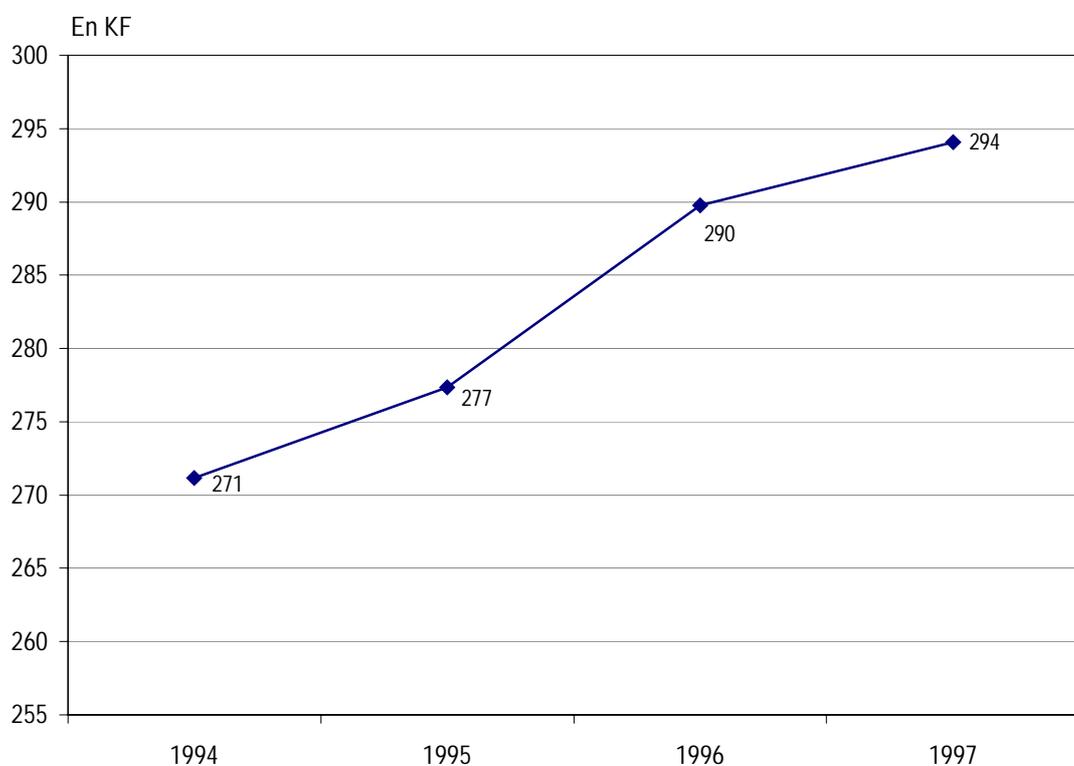
Dans le cas des délégataires, la productivité des opérateurs est calculée par type d'intervention et les efforts à produire dans ce domaine sont ciblés. Un moyen de l'augmenter est bien sûr d'optimiser la charge de travail du personnel sur un ensemble de contrats d'une même zone (on limite entre autres les frais de déplacements), ce qui est facilité lorsque l'on sert des collectivités proches les unes des autres. Mais ce n'est pas le seul moyen, la télégestion peut également limiter certains déplacements (même si son but initial est d'abord la réactivité de l'opérateur et la qualité du service). La péréquation des moyens mis en œuvre par les opérateurs a néanmoins des limites et est contrebalancée par les attentes plus grandes des usagers vis-à-vis des informations fournies par les prestataires sur la qualité de l'eau et des services (création d'agences locales plus proches du consommateur par exemple).

Enfin, la croissance de la productivité est contrainte par l'obligation de fournir une qualité de service maximum et des recherches d'économies sur d'autres postes (recherches de fuites et réparations des réseaux/branchements coûteuse en main-d'œuvre).

Comme nous l'avons dit plus haut, les services de l'eau sont majoritairement constitués de coûts fixes et l'abaissement du « point mort » n'est pas aisé, même si la productivité évolue fortement dans le secteur privé sur les dernières années.

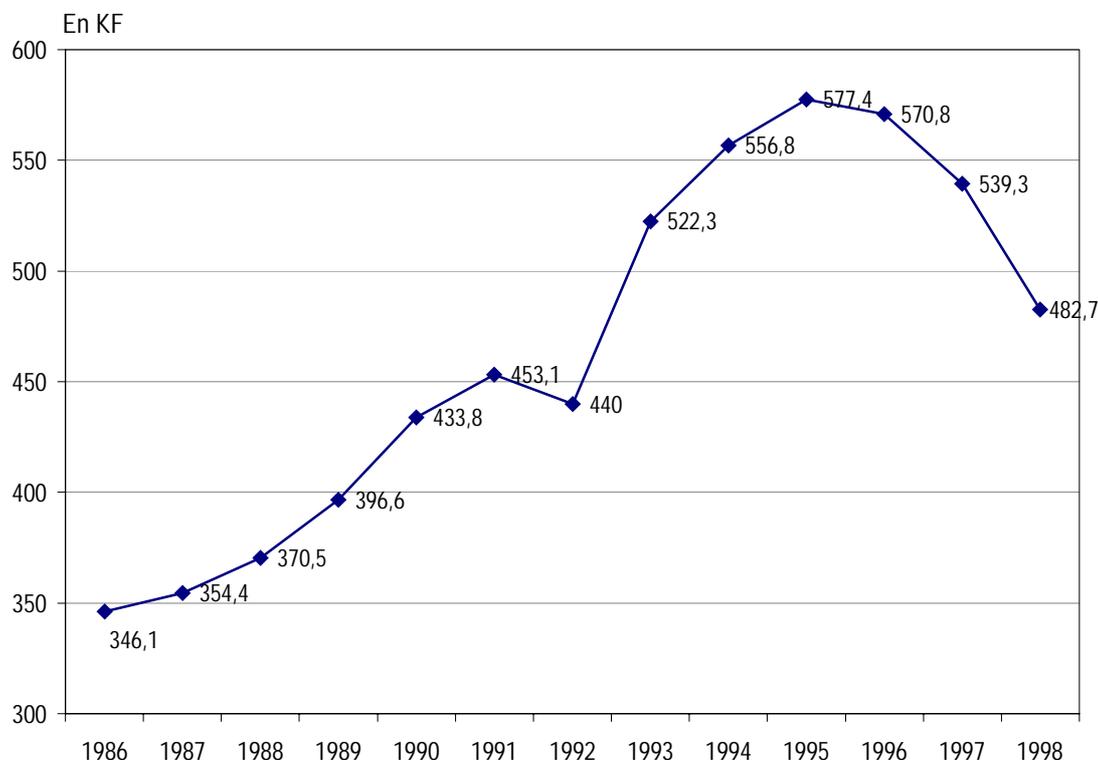
Tandis que la productivité augmente dans l'assainissement, secteur en croissance, elle s'est dégradée dans le secteur de l'eau pour les prestataires privés, secteur en stabilité. L'hypothèse qui peut être avancée est que l'augmentation de productivité réalisée par les prestataires privés est enrayée, ou masquée, par une diminution forte des consommations d'eau et donc des facturations.

### Productivité apparente du travail dans le domaine de l'épuration des eaux usées (VAHT/par effectifs employés)



Source : BIPE d'après EAE-SESSI (1987-1999)

**Productivité apparente du travail dans le domaine de la production et la distribution d'eau (VAHT/par effectifs employés)**



Source : BIPE d'après EAE-SESSI (1987-1999)

La baisse des consommations d'eau est en effet un des risques majeurs de la profession à moyen long terme. Elle est d'autant plus importante que les contrats d'eau potable intègrent des gros consommateurs et des industriels. Cette diminution des consommations limite considérablement les marges dégagées par l'activité Eau potable depuis quelques années, puisqu'il s'agit d'un service caractérisé par des coûts fixes importants et stables et dont la marge est réalisée à partir des volumes supplémentaires consommés par rapport à un point d'équilibre (puisque le prix de l'eau est fixé contractuellement sur une longue période et évolue selon une indexation assez peu influencée par l'effet volume).

***Maintenance des équipements***

Deux types des maintenances peuvent être pratiqués : la maintenance curative et la maintenance préventive. La maintenance curative suppose une astreinte et une capacité d'intervention, que seuls les opérateurs puissants (syndicats, communautés urbaines ou d'agglomération, grosses régies communales, prestataires privés) peuvent produire. Les entreprises privées et quelques grosses structures publiques, capables d'organiser et d'amortir cette prestation sur un plus grand périmètre, donc sur un plus grand nombre d'opérations, bénéficient d'effets d'échelle importants.

Il faut souligner que, dans le cadre des opérations de maintenance et de petites réparations, le prestataire garde la maîtrise du calendrier de ses interventions, ce qui peut affecter la satisfaction des usagers.



### ***Coûts de transaction***

Les prestataires privés doivent supporter les coûts de transaction liés au renouvellement du contrat (service commercial). Ces coûts augmentent lorsque la durée du contrat se raccourcit. Même s'ils sont mutualisés, dans le cadre d'un service commercial (organisé aux niveaux central et régional) et éventuellement entre plusieurs métiers (cas des entreprises multiservices), ces coûts se rapportent à une fonction que les régies n'ont pas à assurer (sauf exception, comme à Nantes, où la régie s'est engagée dans une activité commerciale).

## **5.5 Les conditions économiques de la concurrence**

Acteurs publics et privés ne sont pas soumis aux mêmes régimes de cotisations et d'imposition. Ces différences biaisent la comparaison des prix en faveur du public. Dans une communication internationale<sup>21</sup>, Henry Lepage estimait à 25% le supplément de charges qui pèse sur les entreprises du secteur privé de l'eau. Sans confirmer cette estimation, les éléments suivants doivent être considérés.

### ***5.5.1 Charges salariales***

Les salaires des fonctionnaires de la fonction publique territoriale sont exonérés de cotisations relatives à l'assurance chômage et à la retraite complémentaire. Ces exonérations représentent pour l'employeur une économie totale de l'ordre de 10% de la masse salariale.

### ***5.5.2 Impôts, taxes et redevances***

#### ***Taxe professionnelle***

Rappelons que la taxe professionnelle porte sur la masse salariale et les investissements. Les régies non dotées de la personnalité morale, sont exonérées, lorsque leurs activités non concédées ou affermées (non confiées à des entreprises gestionnaires) ont un caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire ou social (distribution de l'eau, assainissement...).

#### ***TVA***

Certains SPIC (fourniture d'eau et assainissement) peuvent opter pour leur assujettissement à la TVA. L'intérêt de l'option pour le paiement de la TVA par les collectivités locales a diminué depuis que, par le biais du Fond de compensation de la TVA (FCTVA), elles peuvent également récupérer l'intégralité de la TVA ayant porté sur leurs investissements.

### ***Coûts administratifs***

Les coûts administratifs liés au contrôle augmentent. Ils sont pris en charge par les acteurs privés et ne s'appliquent pas aux acteurs publics. Il semble que ces contrôles soient particulièrement fréquents, gage d'une meilleure qualité de l'information transmise dans le domaine public. Rappelons qu'une part de ces coûts est directement assise sur le chiffre d'affaires du prestataire.

---

<sup>21</sup> Le choix régie publique contre gestion déléguée, Cordou, novembre 1997

***Impôts sur les sociétés (IS)***

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou EPCI, les syndicats de communes et les syndicats mixtes ainsi que leurs régies de services publics sont totalement exonérés de l'IS. Les régies municipales et départementales d'exploitation de services à caractère industriel et commercial sont soumises à l'IS, selon les règles et au taux de droit commun.

Aux Pays-Bas, les compagnies de distribution des eaux ne paient pas d'impôts sur les bénéfices à l'inverse d'une compagnie privée traditionnelle.

***Taxe foncière***

Les immeubles de l'Etat, des régions, des départements, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes et des ententes intercommunales, ainsi que les immeubles appartenant aux établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus.

**5.6 Les modalités de facturation*****5.6.1 Eléments de décomposition du prix***

La Commission des Communautés européennes pose deux principes dans la fixation du prix de l'eau :

1. Chaque utilisateur doit supporter les coûts résultant de l'utilisation qu'il fait des ressources en eau, y compris les coûts environnementaux et en ressources ;
2. Les prix doivent être directement reliés à la quantité d'eau utilisée et à la pollution occasionnée.

Ainsi, les prix peuvent inciter les utilisateurs à mieux utiliser l'eau et à réduire les pollutions. Dans cette logique, le prix se décompose selon la formule suivante :

$$P = F + aQ + bY$$

où  $P$  est le prix global payé par un utilisateur donné  
 $F$  l'élément de prix lié aux coûts fixes, taxes générales, etc.  
 $a$  une redevance par unité d'eau consommée  
 $b$  une redevance par unité de pollution produite  
 $Q$  la quantité totale d'eau consommée  
 $Y$  la pollution totale produite.



Dans les contrats d'affermage, le prix de l'eau se répartit entre une part qui revient au délégant et une qui est destinée au délégataire. La première doit couvrir le coût des opérations de renouvellement qui restent à la charge de la collectivité.

### 5.6.2 *Le système des compteurs*

Les travaux de l'ENGREF rappellent les principes de la théorie tarifaire. La structure tarifaire peut reposer sur plusieurs assiettes, dont la quantité d'eau consommée. Elle peut alors être proportionnelle à cette quantité, ou en binôme (en tenant compte d'une autre variable, comme la surface d'un logement). Le binôme peut être par palier, si les tarifs changent en fonction de la quantité d'eau consommée.

Les modes de facturation jouent un rôle dans la perspective d'une politique sociale de l'eau :

- Le forfait n'a pour objectif que l'équilibre du budget et ne s'adapte pas aux objectifs sociaux d'une telle politique ;
- L'équité est atteinte par une structure de tarification en binôme par palier<sup>22</sup>, qui fait supporter aux plus gros consommateurs le prix d'une rareté croissante.

La structure de binôme par palier est celle qui garantit la meilleure incitation à mieux consommer la ressource. Pour les usagers, elle peut être difficile à comprendre et à intégrer dans une gestion optimale au quotidien. Elle suppose un système de comptage de la consommation.

En France, la règle du comptage s'est imposée. Il faut souligner qu'elle est inégalement appliquée en Europe. Il s'agit d'un arbitrage implicite en faveur de la dimension environnementale (protection de la ressource).

Cette règle a un impact sur la consommation ; l'absence de compteur peut justifier une plus forte consommation, donc un meilleur amortissement des coûts fixes.

### 5.6.3 *La justification de l'abonnement, pour l'eau potable*

La tarification est un outil financier mais aussi un outil de gestion et d'orientation de la demande. Ainsi, l'eau est de plus en plus un bien économique qui présente une relation élastique entre le prix de vente et les volumes consommés. La tarification permet de recouvrer les coûts d'exploitation, mais aussi de couvrir les coûts marginaux à long terme et les coûts économiques de raréfaction de la ressource.

Certaines associations de consommateurs réclament que la part fixe de la consommation soit abolie pour que la facture ne repose que sur la part variable liée à la consommation.

La théorie économique rappelle que le prix a deux fonctions :

1. Une couverture des coûts complets. Cette dimension invite à séparer une part fixe du prix, qui doit couvrir les frais engagés même en l'absence de consommation, et une part assise sur la consommation effective ;

<sup>22</sup> voir le cours sur la tarification de l'eau dispensé par l'ENGREF

Ce choix s'oppose à l'approche qui privilégie l'accessibilité à une ressource essentielle. Si le prix fixé ne couvre pas le coût d'équilibre des services :

- les opérateurs deviennent dépendants des subventions pour fonctionner ; en particulier, les infrastructures ne seraient construites que dans les limites des subventions reçues,
- valeur d'usage (forte) et valeur marchande (minime) s'opposent,
- couvrir les coûts complets uniquement à l'aide d'éléments variables risque de mener à des déséquilibres. Cela transformerait l'eau en un bien corvéable pour lequel l'utilisateur final n'a pas d'effort à fournir (sinon une contribution financière symbolique) ; l'eau est alors dépensée sans compter, ce qui met en danger la pérennité de la ressource et l'équilibre du système

2. Un indicateur de la rareté d'un bien ou d'un service. Dans cette perspective, il peut être utile de renforcer le lien entre consommation et prix. Il serait même logique d'envisager des systèmes dissuasifs, qui renchérissent le coût pour les gros consommateurs.

Toutefois, cette logique a une limite : elle pénalise les gros consommateurs, notamment les immeubles qui ne font pas de répartition des consommations par logement. De plus, elle incite au développement des ressources alternatives, (forages, etc.) qui rendent plus difficile le contrôle de la qualité de l'eau distribuée et augmentent le risque sanitaire, dans le contexte d'une dégradation générale de la qualité de la ressource.

De plus, dans un pays qui compte deux millions de résidences secondaires, où de nombreuses régions connaissent des variations démographiques saisonnières considérables, l'abolition de la part fixe reviendrait à faire payer le coût des branchements supplémentaires par les résidents permanents.

L'analyse économique plaide donc pour un découplage du prix en deux composantes.

#### *5.6.4 Les axes d'une politique sociale de l'eau*

Les débats actuels soulignent le caractère de l'eau comme bien de première nécessité. A la suite de la loi sur l'eau (1992) et de celle sur l'exclusion (1998), ils posent le principe d'une politique sociale de l'eau :

- Interdiction des coupures d'eau pour les plus démunis et garantie d'un approvisionnement minimum aux ménages démunis ;
- Aide au recouvrement des impayés.

Cette politique facultative repose sur le volontariat des entreprises du secteur, qui accepte de ne pas couper l'eau et qui abonde un fonds de prise en charge des impayés. Elle a été institutionnalisée dans le cadre de la Convention Solidarité Eau signée en avril 2000.

Notons que les collectivités recourent à des stratégies différentes de mise en œuvre de cette politique : dans certains cas, l'opérateur (même privé) porte le risque des impayés. Dans d'autres cas, s'instaure une négociation entre l'opérateur et la collectivité, afin de voir dans quelle mesure les instruments d'une politique sociale (CCAS, notamment) doivent intervenir. Dans tous les cas, les pouvoirs publics ont les moyens d'imposer aux opérateurs (public ou privé) de respecter les engagements sur l'absence de coupures.

## 6 La nature des risques liés à l'exploitation

La notion de risque est particulièrement pertinente dans l'analyse économique des prestations liées à l'eau, car il s'agit d'un secteur dans lequel les contraintes de court terme sont relativement faibles : à court terme, si l'on s'affranchit de la gestion des conséquences de moyen terme, il est possible de couper dans les budgets d'investissement et de réduire de manière drastique le coût de la prestation. Pourtant, ce comportement génère des risques sanitaires et économiques considérables. De plus, les consommateurs n'acceptent plus de payer pour l'imprévoyance. Aussi, la prise en compte des contraintes de long terme doit toujours être renforcée.

Une réflexion sur la nature des risques liés à l'exploitation des services Eau et Assainissement est d'autant plus pertinente que l'étude du BIPE pour le MATE en 1999 indiquait que les acteurs privés avaient une plus grande proportion de cas difficiles.

Si certaines grandes villes conservent un mode d'exploitation en régie, c'est souvent parce que la situation locale reste relativement simple. L'exemple de Strasbourg, une des plus grandes villes de France en régie, va dans ce sens : le réseau repose sur un réservoir unique pour 250 000 habitants ; l'exploitation de la station d'épuration a été déléguée à un opérateur privé.

### 6.1 Coûts fixes / coûts variables et risques d'exploitation

Nous avons vu que deux modes de fixation des prix coexistent en Europe :

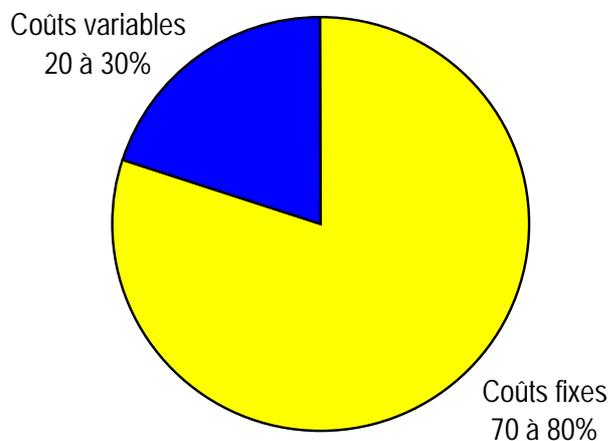
- Le contrat (en France) ou le régulateur (au Royaume-Uni) définissent un prix plafond (*price cap*), que l'opérateur s'engage à respecter ;
- En Allemagne, l'autorité organisatrice constate le coût du service a posteriori et définit le prix en conséquence.

Le premier modèle introduit un risque dans la gestion de la prestation. Le prestataire encaisse les facteurs d'aléa : une augmentation des coûts (due à des pertes de productivité, ou à des travaux imprévus) met en péril la rentabilité de la prestation.

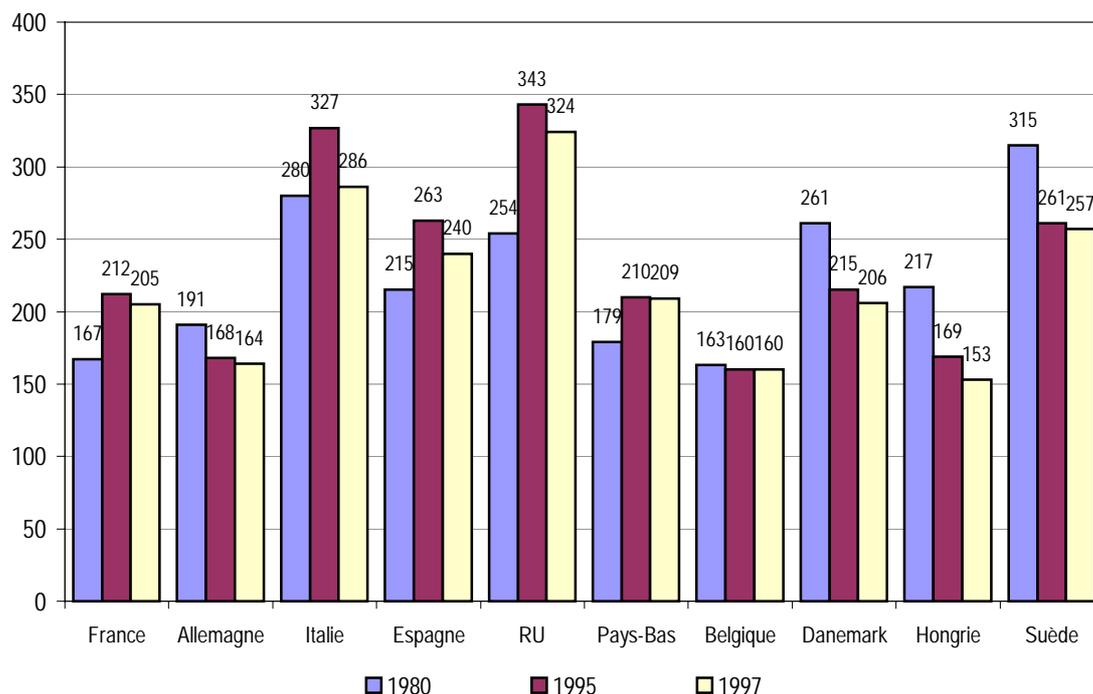
Ce risque est renforcé par la part des coûts fixes dans l'économie de la prestation. Si les coûts fixes dominent, le risque porte aussi sur les quantités vendues : la fonction de production incorpore des charges fixes, définie pour des niveaux d'activité ; une baisse de ces niveaux pèse sur l'équilibre économique de la prestation et incite à relever le prix de chaque unité consommée.

Notons toutefois que la part des coûts fixes peut varier, en fonction des situations. En effet, les coûts variables englobent les opérations inhérentes au traitement et aux analyses, qui dépendent de la population desservie. Or, la dégradation de la ressource en eau et le renforcement des normes de qualité génèrent une augmentation des coûts liés à ces opérations (achats de produits de traitement, notamment).

L'exploitation des services des eaux : une activité de coûts fixes<sup>23</sup>



Evolution de la consommation d'eau par pays entre 1980 et 1997  
(en litres/jour/consommateur)



Source : Statistics and Economics Committee, IWSA, septembre 1999



Les consommations d'eau, en hausse dans l'ensemble des pays de l'Union européenne depuis le début des années 1980, tendent aujourd'hui à se stabiliser, voire à diminuer dans les pays du Nord de l'Europe (Allemagne, France, Pays-Bas, Suède). Cette tendance devrait se généraliser d'ici quelques années à l'ensemble des pays européens.

<sup>23</sup> ces chiffres sont indicatifs et peuvent varier d'un service à l'autre ; rappelons que la distinction entre fixes et variables peut dépendre du mode d'organisation des acteurs

D'un point de vue global, seule la croissance économique pourrait contrecarrer la tendance à la baisse des consommations d'eau. Il est cependant peu probable à long terme que les niveaux des volumes facturés rejoignent ceux de la fin des années 1980. L'évolution des équipements, qu'ils soient industriels ou ménagers, vers une moindre consommation d'eau et d'énergie semble en effet irréversible.

Notons que, sauf incident, les prestations liées à l'eau ne sont pas sujettes à un risque de court terme. Il est par conséquent toujours possible d'améliorer la performance économique d'une prestation à court terme. Les risques émergent à moyen et long terme. Ils portent sur :

- la qualité de la ressource (pollution, sécheresse) ;
- une baisse de la consommation en volume ;
- le financement et la réalisation des ouvrages (dans le cas des concessions) ; ce risque financier est lié aux aléas sur l'évolution des taux ;
- des erreurs dans l'évaluation du coût du renouvellement ;
- les impayés.

A ces risques liés à l'exploitation, il faut ajouter le risque qui résulte de l'instabilité contractuelle, dans la mesure où nous avons vu que la collectivité dispose d'un pouvoir unilatéral de modification du contrat. Il faut souligner que ce risque serait renforcé par les modalités proposées par Jean Gatty<sup>24</sup> de rachat d'un contrat, au cours de son exécution, par un concurrent.

## 6.2 Le partage des risques dans une économie de coûts fixes

Une partie du risque est prise en charge par l'autorité délégante. Les contrats de délégation comprennent des clauses de révision, liés par exemple à l'augmentation du nombre d'habitants. Si la collectivité devait externaliser ce risque, cela pourrait induire un surdimensionnement des installations, surtout pour les prestations liées à l'eau potable ; l'opinion publique est moins pressante pour les opérations d'assainissement.

Dans la majorité des cas, le délégataire fait office d'assureur.

De la même manière, les prestataires se protègent contre le risque de diminution de la consommation en asseyant des clauses de révision du prix en fonction des volumes.

Rappelons qu'une augmentation forte du prix peut inciter les particuliers et les gestionnaires d'équipements collectifs à se doter d'équipements qui réduisent la consommation d'eau.

<sup>24</sup> *Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ?*, AESN, juillet 1998

### 6.3 Modalités de gestion du risque

Dans leurs relations avec leurs clients industriels, qui acceptent mieux la notion de risque, les prestataires finissent par négocier un taux de marge, ou un taux de rentabilité du capital investi (ce n'est pas le cas au Royaume-Uni avec l'OFWAT et la logique de rentabilité des capitaux investis). Ces pratiques n'existent pas avec les collectivités.

#### 6.3.1 Une garantie au périmètre imprécis

Dans les contrats de délégation, la garantie de renouvellement est souvent définie de manière imprécise. L'obligation porte-t-elle sur l'état physique des infrastructures ou sur leur état de fonctionnement ? Les différences d'appréciation génèrent de nombreuses négociations entre délégataire et autorité délégante, au cours de la réalisation du contrat d'affermage. Par exemple, confrontée à une baisse de pression dans une rue, liée au fait que les pompes sont plus sollicitées, une municipalité négocie avec son prestataire pour savoir qui doit prendre en charge la mise à niveau de l'équipement.

L'offre faite par le prestataire au moment de la définition du contrat, si elle consiste en une enveloppe globale, n'aide pas à clarifier cette question.

#### 6.3.2 Le statut des provisions non utilisées

Schématiquement, on observe deux manières d'organiser les travaux de maintenance :

1. ils sont programmés dans un programme préventif ; cette méthode incite l'opérateur (public ou privé) à anticiper sur le besoin de financement, par exemple en provisionnant un montant annuel pour travaux de renouvellement ;
2. ils sont réalisés au coup par coup ; cette méthode exclue la prise en compte du coût du risque ; les travaux sont financés par un fond de travaux, alimenté par un prélèvement sur le prix de l'eau.

Ces deux modes d'organisation ne sont pas équivalents : le premier facilite l'anticipation, la maintenance préventive et le lissage de l'effort d'investissement sur la durée. Il accompagne ainsi la pérennité du prix de l'eau. L'avantage de cette méthode est attestée par la demande des collectivités de pouvoir provisionner, comme le font les opérateurs privés.

Toutefois, cette méthode pose la question du statut du solde des provisions, au terme du contrat. Cette question est particulièrement sensible et alimente une partie des débats sur la justification du prix des opérateurs privés. Dans certains cas, le montant des sommes en jeu est suffisamment spectaculaire pour alimenter une polémique.

Le statut des provisions pour renouvellement illustre les enjeux liés à la gestion des risques afférents à l'exploitation des services d'eau et d'assainissement. Si ce risque est calculé sur chaque contrat individuellement, il est plus efficace d'un point de vue économique de souscrire une assurance.

### ***L'indexation des prix***

Les contrats de délégation contiennent une formule d'indexation des prix. Ces formules comprennent un terme fixe. Elle sont adossées à des indices officiels extérieurs à la profession. Ils portent principalement sur :

- Les salaires ; les indices utilisés sont ceux du BTP, de l'industrie mécanique et électrique ;
- L'énergie électrique, à partir de normes INSEE ou EDF ; ce poste devient d'autant plus important que la TGAP porte sur la quantité d'électricité consommée ;
- Le coût des travaux, sur la base des indices des travaux publics.

Au cours de la vie d'un contrat, ces formules sont révisées tous les 5 ans environ et lors d'événements importants ou imprévus.

### ***Les gains de productivité***

Les gains de productivité sont une marge de manœuvre qu'utilisent particulièrement les opérateurs privés. Ils y sont incités par la baisse des consommations et par la pression sur les prix des prestations. Les efforts de réorganisation et de rationalisation de la production, qui alimentent notamment les formes de mutualisation, vont dans ce sens.

## 7 La maîtrise de la qualité

Le thème de la qualité de l'eau et des prestations associées revient de manière forte, notamment dans un contexte sociale et politique tendu très sensible aux questions relatives à la sécurité alimentaire. Le débat actuel relatif au prix de l'eau et à la régulation du secteur doit relayer cette préoccupation des consommateurs et usagers.

### 7.1 Les composantes de la qualité

La qualité de l'eau dépend à la fois de celle :

- de l'eau distribuée,
- du service de distribution d'eau (pression, débit),
- des prestations connexes.

#### 7.1.1 La qualité de l'eau distribuée

Pascal Boistard<sup>25</sup> regroupe en trois catégories les critères qui définissent la qualité de l'eau distribuée :

- Physico-chimique,
- Bactériologique,
- Organoleptique.

Les normes sanitaires sont définies à partir de ces catégories. Or, Pascal Boistard montre que les pouvoirs publics (régies) tendent à interpréter ces normes, en définissant de manière empirique la limite entre une qualité acceptable et inacceptable du point de vue du risque sanitaire.

#### 7.1.2 La qualité des prestations connexes

La qualité des services de l'eau comprend, au delà de la qualité de l'eau et du service de distribution physique, celle d'un ensemble de prestations connexes, par lesquelles l'utilisateur est en relation directe avec le prestataire :

- le comptage des volumes consommés. Il s'agit d'une opération complexe, qui suppose que les compteurs soient fiables, relevés périodiquement et de manière également fiable ;
- la facturation ; annuelle ou semestrielle, elle doit informer l'utilisateur des facteurs qui composent sa facture et de la destination des sommes ; notons que cette fonction et le recouvrement des sommes dues génèrent des coûts ;
- les autres services aux usagers (information, communication, etc.)

La qualité de ces prestations est plus difficile à définir. Toutefois, le développement de normes sur la qualité de service tend à encadrer cette notion.

<sup>25</sup> *Qualité et prix des services publics de distribution d'eau potable*, thèse soutenue à l'ENPC, 1993

## 7.2 Le recours à l'assurance qualité

La qualité de l'eau et du service aux clients finals est un enjeu majeur pour un produit aussi sensible que l'eau, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'assainissement. En l'absence de repères acceptés par tous, les acteurs divergent sur le niveau de qualité requis :

- un manque de qualité est critiqué comme un manque de maîtrise, qui génère un risque pour la santé des consommateurs finals (eau potable) ou la préservation de l'environnement et de la ressource (assainissement) ;
- un excès de qualité peut être analysé comme une anticipation sur l'évolution des normes, ou la justification d'un surinvestissement.

Or, la qualité et la fiabilité de la production (eau et services associés) ont un impact direct sur le prix, dans la mesure où elles déterminent une part des investissements et des coûts de fonctionnement.

La référence à une norme permet de clarifier les termes des prestations attendues. La notion d'assurance qualité se développe dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cette dynamique est alimentée par les pouvoirs publics et les acteurs privés, dont les intérêts convergent. Elle constituera à terme un outil de référence pour définir les cahiers des charges.

La norme ISO 9002 certifie que les procédures identifiées sont mises en œuvre et que l'objectif de qualité de service est atteint. Elle est inégalement mise en œuvre, que ce soit par les opérateurs publics ou privés.

La notion de qualité environnementale est particulièrement prégnante dans le secteur de l'assainissement. Elle est définie par la norme ISO 14000, qui garantit que l'eau rejetée satisfait à des objectifs acceptables. Une première mondiale a été obtenue en 1996, avec la certification d'une partie des services de la ville d'Antibes. Cet événement confirme le leadership international des modes d'organisation et de production français.

Les pouvoirs publics travaillent avec l'AFNOR à l'élaboration de normes de qualité de services. Un enjeu particulier porte sur la définition des modes de relation à l'utilisateur. Quatre thèmes retiennent l'attention : la facturation, la souplesse des modes de paiement, les réponses aux plaintes, la participation de la population.

Anticipant sur le développement de ces outils de normalisation, les acteurs industriels développent des outils qui leur sont propres (charte de services clients) et constituent des engagements.

## 7.3 Qualité de l'eau et écarts à la norme

Il est utile de rappeler que l'eau est un produit sanitaire et que, particulièrement dans le contexte actuel, la qualité et la sécurité alimentaire de ce produit doivent être assurées de manière extrêmement fiable.

Les pouvoirs publics, communautaires et français, ont défini un certain nombre de normes de qualité pour ce produit, qui portent sur le taux de présence de certains éléments.

Les enquêtes du Ministère de la Santé soulignent que l'eau produite par les opérateurs privés répond de manière plus fiable aux exigences posées par les normes : les taux d'écart à la norme sont plus élevés dans les régies que dans les services délégués ; l'écart est de l'ordre de 40% et tend à augmenter.

Dans les situations complexes, les acteurs privés disposent d'un avantage concurrentiel relatif à la gestion de la main d'œuvre spécialisée : ils sont en mesure de mobiliser sur place un vivier de spécialistes, avec une rotation des effectifs suffisante pour entretenir l'expertise. Seules les grandes collectivités sont en mesure de mobiliser la même expertise ; il ne leur manque que les outils de conception.

La capacité à mobiliser ce savoir-faire technique est souvent le principal facteur qui incite une collectivité à recourir au secteur privé. Nous pouvons citer le cas d'une petite commune, en périphérie d'une grande agglomération, qui a été confrontée à une augmentation rapide de sa population (passant en quelques années de 1 500 à 4 500 habitants). Cette croissance a nécessité de nouveaux équipements dont la complexité dépassait le savoir-faire des services techniques communaux. Le raccordement au réseau de la commune voisine a été tenté, mais n'a pas apporté la satisfaction attendue. Cette complexité, plus que le besoin d'investissement, a justifié l'affermage des services d'eau et d'assainissement au niveau de la commune.

## 7.4 Qualité du service

La qualité de l'eau distribuée ou rejetée ne rend pas complètement compte de celle de la prestation : cette dernière intègre des éléments de qualité du service rendu au consommateur final. Ces éléments sont normalisés par l'AFNOR. Des recherches menées par le CEMAGREF tentent de cerner la notion de performance, à partir de monographies très documentées. Dans cette perspective, les indicateurs suivants méritent d'être considérés : fréquence des interruptions de service, taux de fuite et baisses de pression induites, lisibilité de la facture.

La ville de Nantes et le district ont mis en œuvre une démarche de ce type, pour l'assainissement et l'eau potable, respectivement. Cette démarche porte notamment sur le processus de facturation et sur l'influence des usagers sur la demande de modernisation. La lisibilité de la facturation est perçue comme satisfaisante, lorsque les principaux postes sont distingués : eau, assainissement, taxes, ce qui revient à l'exploitant et à la commune respectivement.

Un autre axe se développe, plus contraignant, qui porte sur la qualité environnementale d'une prestation. La nature de la prestation d'un délégataire comprend une part de conseil. Ce service, à forte valeur ajoutée, porte par exemple sur le calendrier et les modalités d'extension du réseau, le choix des filières de traitement, des études économiques. Dans le cas des régies, ce complément de la prestation est supporté par les services de l'Etat (direction de l'agriculture, ou de l'environnement).

## 8 Perspectives

### 8.1 Un besoin d'information et d'analyse complémentaires

#### 8.1.1 *Transparence et comparaison des prix*

Au dire des responsables des communes délégantes, la qualité de l'information a sensiblement augmenté. Une marge d'amélioration importante réside dans la lisibilité et l'homogénéité des comptes d'exploitation et rapports financiers annexés au rapport annuel sur le prix de l'eau. Par définition, les régies maîtrisent leur rapport financier, mais l'information destinée au consommateur n'est pas nécessairement plus claire.

Un autre point d'amélioration concerne la précision qui, dans les contrats de délégation, entoure la définition des obligations de renouvellement. Les deux parties s'engagent dans une démarche de clarification des obligations des uns et des autres :

- définition d'un programme de renouvellement ;
- décomposition du prix en poste, dont un serait lié au renouvellement, etc.

#### 8.1.2 *Concurrence et régulation*

Il faut souligner que le raccourcissement de la durée des contrats tend à augmenter les coûts de transaction, i.e. ici, les coûts liés à l'effort commercial d'acquisition d'un contrat : investissement commercial, taux d'échec, etc. Il a également un impact sur la stratégie d'amortissement : des contrats courts incitent l'opérateur, soit à amortir son investissement sur une durée plus courte (ce qui induit une augmentation de l'amortissement annuel, qui se répercute sur le prix), soit à prévoir une reprise sur les investissements non amortis au terme de son contrat (reprise que le nouveau prestataire devra amortir dans son prix).

Il serait logique de voir la durée moyenne des contrats se maintenir à un étiage qui tienne compte de ces facteurs.

### 8.2 Eléments d'un système de régulation

#### 8.2.1 *Conforter les points forts du modèle français*

Les performances du modèle français reposent sur un petit nombre de principes qui paraissent devoir être confortés à moyen terme :

- Le maintien de la décision sur le prix de l'eau au niveau local. Cette caractéristique est garante d'une réelle adaptation à la situation et aux besoins locaux.
- Préservation de l'autonomie des collectivités locales. Cette autonomie doit être préservée, face à l'Etat et aux prestataires. Le maintien de la propriété des infrastructures à la collectivité organisatrice va dans ce sens : cette dernière préserve sa capacité de décision et y trouve une source de pouvoir face à son prestataire (public et privé).

- Le renforcement de la concurrence sur les prestations ; cette concurrence existe au niveau local et a récemment été renforcée par des dispositifs législatifs et réglementaires.
- Une dimension démocratique. Le rôle des élus dans la décision (choix structurants, modes d'organisation, prix) garantit un lien entre la population et le prestataire, lien qui a été rompu au Royaume-Uni. Ce lien pourrait être renforcé par une association plus directe de la population.

Ce besoin de confirmation est d'autant plus prégnant que la réflexion sur les bons modes d'organisation se développe en France et en Europe. Nos partenaires en Europe sont souvent de meilleurs observateurs des qualités de ce système que nous-mêmes.

### ***8.2.2 Exploiter les marges d'amélioration***

#### ***Elaboration du cahier des charges***

Nous avons vu que les cahiers des charges, plus contraignants que par le passé, pêchaient par deux aspects :

1. les critères d'évaluation des offres sont mal définis ;
2. les engagements souscrits par le délégataire en matière de renouvellement sont parfois extrêmement vagues. La levée de cette ambiguïté contribuerait de manière significative à la clarification des offres.

Les travaux de l'ENGREF indiquent que l'information suivante serait particulièrement utile :

- âge moyen du réseau en début et fin de contrat ;
- établissement d'un programme de travaux de renouvellement précis, en accord avec le fermier (linéaire à renouveler chaque année, etc.).

#### ***Transparence sur les modes de gestion des risques liés à l'exploitation***

La caractéristique de la délégation est d'engager le délégataire sur un niveau de service défini a priori. Sa rémunération porte sur cette prestation (obligation de résultat) et sur les risques et périls qu'il assume dans le cadre de ce service.

La définition du service et de son niveau de qualité mériterait d'être plus claire dans le contrat de délégation. Cela entraînerait une appréciation plus fine des risques encourus par le délégataire. Les travaux de l'ENGREF sur les indicateurs de performance vont dans ce sens, s'ils atteignent une reconnaissance générale.

#### ***Asymétrie d'information, intercommunalité, expertise***

Nous avons vu que le morcellement des décideurs alimentait une asymétrie d'information.

Par ailleurs, les travaux du CEMAGREF, relatifs à l'inventaire des équipements et à la reconstitution des coûts ont pour logique de rééquilibrer les situations où l'asymétrie d'information est marquée. Les recherches soutenues par le Ministère de l'Agriculture pour l'élaboration et la diffusion d'un logiciel de gestion des services publics locaux permettent d'envisager une standardisation des informations diffusées dans le cadre des rapports annuels. L'analyse des coûts est une première étape vers l'élaboration d'un outil de support à l'analyse du service.

La logique de ces travaux consiste à produire des informations, donner des ressources à l'ensemble des acteurs. Il est intéressant de souligner qu'elle n'est pas de donner des éléments normatifs : les chercheurs reconnaissent que la diversité des situations (qualité de la ressource, géographie, type d'habitat, etc.) interdit toute normalisation dans ce domaine et rend difficile la modélisation. Une approche adaptée consiste à travailler sur des typologies d'acteurs, études de cas à partir d'un échantillon limité en taille mais représentatif de la diversité des situations rencontrées.

### ***Deux enjeux structurants***

#### *Les enjeux sanitaires et les responsabilités liées*

Une définition claire des priorités dans le secteur de l'eau serait utile aux agents économiques. L'objectif est de hiérarchiser les enjeux sanitaires et de définir le montant que la collectivité veut y consacrer sans hausse du prix des services associés.

#### *Les conséquences de l'intercommunalité*

Le développement de l'intercommunalité tend à réduire l'asymétrie d'information entre collectivités et opérateurs. Cette tendance pourrait être accompagnée par les travaux d'un organisme indépendant d'information et d'échange. Les travaux du CEMAGREF sur la tarification, qui s'inscrivent dans une logique d'Observatoire des prix et de la qualité des services d'eau et d'assainissement, montrent la voie.

L'intercommunalité offre de nouvelles opportunités pour organiser les services de manière optimale sur un territoire plus vaste. Le risque de surinvestissement doit être maîtrisé par une meilleure connaissance du patrimoine, de sa valeur et de ses performances.

## 9 Annexes

## 9.1 Le Royaume-Uni : transfert de propriété des actifs

### 9.1.1 *Les bases de la gestion de l'eau au Royaume-Uni*

L'Angleterre et le Pays de Galles ont procédé à une privatisation complète des services d'eau potable et d'assainissement avec l'adoption du Water Act en 1989.

C'est devant l'ampleur des investissements nécessaires et dans le cadre de sa politique libérale de désengagement de l'Etat que le gouvernement a privatisé en 1990 le service public de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles.

L'approche britannique est donc basée sur le transfert des actifs de distribution d'eau et d'assainissement d'eau et d'assainissement à des compagnies régionales privées (« Water Companies »).

La loi de 1989 a amorcé le mouvement de privatisation des industries de l'eau en transférant au secteur concurrentiel la charge de la distribution en Angleterre et au Pays-de-Galles, qui relevait jusque là d'autorités régionales de l'eau fédérées sous la tutelle d'une autorité nationale.

Dix entreprises couvrent maintenant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées et 22 autres s'occupent uniquement de l'acheminement d'eau potable. Des monopoles territoriaux sont maintenus pour l'assainissement alors que l'on favorise la compétition sur le plan de l'acheminement de l'eau potable.

Cependant, le reste du Royaume-Uni a conservé un mode public d'exécution des missions relatives à l'eau. En Ecosse, distribution et assainissement font l'objet d'un partage territorial entre les 9 conseils régionaux et les trois conseils d'île, sous la tutelle stratégique du Central Scotland Water Development Board.

L'Ecosse n'est pas rentrée dans le périmètre de cette mesure pour des raisons de sensibilité politique mais ses diverses compagnies municipales ont fini par être regroupées en trois grandes « *Public Water Authorities* ».

En raison des conditions politiques particulières en Irlande du Nord, la distribution de l'eau et la collecte des eaux usées revient aux Water Executive (WE), un organe interne du Ministère de l'Environnement (selon le Water Services NI Order de 1973).

### 9.1.2 *Les acteurs publics et privés*

On a assisté au Royaume-Uni à une concentration de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement bien plus forte qu'en France.

On distingue deux groupes d'entreprises : les Water Services Companies et les Water Supply Companies. Selon la situation géographique, une zone relèvera d'une seule Water Service Company pour la distribution d'eau potable et pour le traitement des effluents (cas le plus fréquent) ou d'une Water Supply Company pour l'eau potable et d'une Water Service Company pour le traitement des effluents (notamment le cas dans les zones les plus densément peuplées).

- Dix grandes compagnies ont été créées et introduites en bourse. Elles correspondent à un découpage territorial. Ce sont les « Water Services Companies » (WSC). Elles ont la responsabilité :
  - de l'extraction,
  - du traitement,
  - de la distribution de l'eau (Elles interviennent notamment là où les plus petites compagnies d'eau « Water Supply Companies ») parfois plus communément « Water Only Companies » (WOC) n'exercent pas cette activité)
  - du traitement des effluents sur leur territoire
- Les vingt-deux « Water Supply Companies » sont d'anciennes compagnies municipales ou intermunicipales et opèrent sur un territoire plus restreint que les WSC. Elles ont également été privatisées. Elles sont en charge sur leur zone géographique :
  - de l'extraction
  - du traitement,
  - de la distribution de l'eau potable, à l'exclusion du traitement des effluents qui relève de la WSC sur le territoire où elle sont situées.

Il ne s'agit pas de concessions mais de sociétés privées possédant les infrastructures en propre. Elles opèrent sous couvert d'une licence intégrant dans ses conditions et obligations le service public, qui leur est dévolu, et ce dans un cadre monopolistique régionale et fortement régulé (par l'Ofwat, *Office of Water Regulator*).

Chaque WSC est filiale d'une société mère (Water Holding Company) créée, elle aussi, en 1989. Ces dix sociétés de holding ont amorcé des stratégies de diversification (tourisme, gestion des déchets, environnement ...), de développement à l'international et d'intégration verticale (BTP, bureaux d'ingénieurs-conseils, recherche,...).

- 9,6 millions d'anglais et gallois sur un total de 53,7 millions sont desservis par des filiales de sociétés françaises (Vivendi Environnement, Suez-Lyonnaise et Saur) ce qui représente un taux de pénétration pour ces entreprises françaises de l'ordre de 18%. Le chiffre est plus faible en revanche pour le traitement des effluents avec 4,8% seulement.
- On notera également le récent rachat de Thames Water par l'allemand RWE qui devrait donner naissance au numéro trois mondial.

### 9.1.3 Niveau du prix au Royaume-Uni et investissements

Selon l'étude du National Utility Service, les effets de la concurrence se font attendre. Les entreprises britanniques ont vu les prix de l'eau augmenter de 3,3%. Cette hausse est supérieure à l'inflation pour la sixième année consécutive.

Le Royaume-Uni reste donc au sixième rang des pays où l'eau est la plus chère.

A fin juillet 1999, le prix de l'eau moyen était de 7,28 francs par m<sup>3</sup> au Royaume-Uni derrière l'Allemagne avec 11,49 francs par m<sup>3</sup>, les Pays-Bas à 7,50 et la France à 7,46.

Dans le cadre de la procédure de consultation engagée depuis la mi-98, l'OFWAT, le Régulateur britannique a annoncé son intention de baisser unilatéralement les tarifs de l'eau en Grande Bretagne à partir d'avril 2000 puis de les stabiliser d'ici 2005.

Mais il convient de noter que l'augmentation des prix de l'eau (multipliés de 2 à 7 selon les régions) a permis aux compagnies d'effectuer les investissements réclamés par les pouvoirs publics. Les efforts ont avant tout porté sur la potabilité et le traitement de l'eau. Les investissements à venir concerneront donc en priorité la distribution (fuites sur le réseau) et le traitement des effluents.

En 1995, les dépenses étaient à peu près équitables entre traitement-distribution d'une part (52%) et eaux usées d'autre part (48%). Aujourd'hui le rapport se situe plutôt aux alentours de 65% pour les eaux usées pour 45% en eau potable.

Le montant total des investissements dans ce secteur est de l'ordre de 2,8 milliards de livres sterling par an.

L'Ofwat a imposé en novembre 1999 aux opérateurs une baisse des prix qui devrait se traduire par une économie de 30 livres par foyer d'ici 2005, ainsi qu'un programme d'investissement de 15 milliards de livres. La baisse des tarifs demandée est donc de 12%. Elle fait suite à six années consécutives de hausse.

#### **9.1.4 Régulation du système britannique**

Les services d'eau sont régis par un bureau de réglementation (Office of Water Services ou *Ofwat*) qui fixe les évolutions annuelles de tarifs. Il s'agit donc d'un régulateur socio-économique.

L'Office of Water Services (OFWAT) est une organisation publique indépendante qui doit s'assurer de la bonne exécution des tâches dévolues aux sociétés privées qui gèrent l'eau et l'assainissement en Angleterre et au pays de Galles. Il doit ainsi veiller à ce que ces sociétés disposent des financements nécessaires, notamment en leur permettant de dégager un retour sur investissement « raisonnable ». Il doit par ailleurs protéger les intérêts de leurs clients.

Il joue de ce fait un triple rôle : de réglementation économique, de contrôle des résultats des compagnies des eaux privées et de défense des consommateurs.

- **Contrôle des résultats**

L'OFWAT exerce un contrôle de surveillance des comptes d'exploitation des compagnies des eaux, de leurs placements et de la qualité du service rendu. Il est tenu d'effectuer des examens périodiques et de vérifier que les investissements prévus sont réalisés afin que les compagnies des eaux respectent leurs engagements à court et moyen terme.

L'Ofwat arbitre la politique d'investissement des compagnies régionales au final sur la base d'un contrôle à échéance régulière en tenant compte de la qualité de leur service au consommateur

En position de monopole sur leurs territoires, les compagnies des eaux privées sont, par ailleurs, soumises à un contrôle économique, assuré par l'Office of Water Services (OFWAT). En cas de désaccord avec cet organisme, elles peuvent faire appel auprès de la Monopolies and Mergers Commission.

L'objectif est d'être certain que les « *Water Companies* » ont les moyens d'investir et de procurer une rémunération normale du capital investi par les actionnaires. C'est le principe dit du « *fair return* ».

- Défense des consommateurs

L'OFWAT est chargé de la défense des consommateurs d'eau existants et potentiels : par la mise en place de comités de consommateurs dans chacune des dix régions de gestion des eaux ; par la réalisation d'enquêtes sur le terrain, consécutives aux plaintes exprimées par les consommateurs ; par une procédure d'application des codes de bonne pratique avec les consommateurs, proposés par les trente et une compagnies des eaux privées.

- Structure et moyens de l'OFWAT

L'OFWAT compte environ cent trente personnes et son *Director General* est nommé par le ministère de l'Environnement. Son budget provient intégralement de droits à payer par les compagnies d'eaux proportionnels à leurs chiffres d'affaires. Il atteint 9 millions de livres par an en moyenne.

L'« *Environment Agency* » contrôle la qualité des eaux et l'impact des opérations des « *Water Companies* » sur l'environnement.

Le « *Drinking Water Inspectorate* » assure que l'eau distribuée soit potable et propre à la consommation humaine. Il a pour rôle de vérifier que les compagnies des eaux remplissent leurs obligations concernant la quantité et la qualité de l'eau potable distribuée. Il a la possibilité de leur retirer leurs licences d'exploitation dans le cas où les normes de potabilité ne sont pas respectées. Le DWI a également pour tâche de veiller à ce que les analyses d'eau faites par les laboratoires agréés présentent une certaine homogénéité à travers le pays.

Le système de régulation britannique doit en principe améliorer l'efficacité économique des opérateurs en incitant des changements de tarifs.

On lui reproche cependant le retrait politique induit. En effet, la propriété des infrastructures est retirée des mains du secteur public et de ses élus locaux pour une période indéfinie. La participation directe ou indirecte des citoyens est ainsi limitée.

Les détracteurs du modèle britannique soulignent également le risque de contradiction entre les différentes autorités de régulation (environnement, santé et économie) et les limites d'une vision globale des enjeux de l'eau dans le pays.

Lors de la privatisation, les entreprises ont dû s'engager dans un plan quinquennal d'investissements afin de remettre à niveau les équipements vieillissant qui ne se conformaient pas aux nouvelles normes européennes. Le bureau de la réglementation a donc consenti à des augmentations de tarifs de 16 % à 40 % pour financer ces investissements, augmentations qui se sont finalement avérées de 2 % à 5 % moins élevées que prévues. Or, diverses estimations indiquent que les investissements ont été moins élevés que prévus malgré ces hausses de tarifs et une participation substantielle du gouvernement au financement des infrastructures. Il faut également noter que les nouvelles compagnies ont bénéficié d'importantes exemptions fiscales et ont réalisé des bénéfices d'exploitation élevés. La privatisation a tout de même permis l'injection massive de capitaux privés dans un réseau qui souffrait depuis longtemps de sous-investissement.

La privatisation a donné lieu à une augmentation importante du nombre de ménages débranchés du réseau annuellement. Alors que ce nombre variait de 10 000 à 15 000 au temps de la gestion publique des services d'eau, près de 22 000 ménages se sont vus privés de service en 1992, soit une hausse de plus de 50 %. Les compagnies doivent toutefois obtenir une ordonnance de la Cour avant de débrancher un ménage. Il n'en demeure pas moins que l'augmentation importante du nombre de familles déconnectées est préoccupante et a provoqué des conflits d'usagers, notamment dans le bassin de la Tamise.

De plus, certains détracteurs du modèle britannique s'interrogent sur l'introduction de cartes de débit prépayées qui obligent les consommateurs à payer à l'avance le service d'eau et à se déconnecter " volontairement " lorsqu'ils ne sont pas en mesure de défrayer l'achat d'une nouvelle carte à insérer dans le compteur.

Des Customer Service Committees ont été formés pour acheminer les plaintes des consommateurs. Ceux-ci doivent être représentatifs de tous les types de consommateurs : résidentiels, industriels, etc. Leur rôle demeure cependant consultatif et les membres de ces comités sont nommés par la direction des compagnies régionales chapeautant l'ensemble des services d'eau à l'échelle du bassin versant.

### 9.1.5 *Le droit de l'eau*

Le droit de l'eau britannique dérive de la *common law*. Il faut préciser ce terme car on pourrait croire à tort qu'il s'agit d'un droit fondé sur des coutumes locales (de type communautaire, comme dans le droit des pays germaniques), et donc variable d'un endroit à l'autre. En fait, c'est un système juridique très centralisé, au moins autant qu'en France, mais selon un processus historique différent : les juges chargés de l'appliquer étaient soumis à une contrainte de mobilité au sein de leur corps, ce qui a permis une unification. De plus, la *common law* a été fortement marquée par la domination de l'aristocratie foncière à l'époque féodale et surtout à l'époque classique. elle n'est donc pas particulièrement communautaire. Enfin, à côté de la *common law*, il y a une autre source de droit britannique, appelée *equity*, qui a son origine (médiévale) dans la possibilité, pour le *Lord High Chancellor*, d'intervenir au nom du roi pour nuancer la rigueur de la *common law* ou suppléer à ses défauts.

En ce qui concerne l'eau, la *common law* s'appuie sur le système des droits des riverains (*riparian rights*) : chaque riverain est libre de faire ce qu'il veut avec l'eau, mais il doit la rendre en quantité et qualité équivalentes à l'aval de sa propriété. Il ne peut détacher son droit d'usage de l'eau de sa terre et ne peut donc vendre de l'eau à un tiers non riverain. Mais le roi, ensuite le Parlement, puis (après 1945) le ministre de l'Environnement et, enfin, les autorités régionales de l'eau ont eu la possibilité de donner des autorisations d'usage de l'eau différentes des *riparian rights*, avec compensation pour les riverains qui pouvaient subir un dommage avéré (mais pas pour un dommage potentiel).

On a donc affaire à un droit de l'eau qui est pratiquement entièrement fondé sur les usages, et non pas sur une appropriation privée ou publique (il n'existe ainsi pas de rivières domaniales). Mais, au-delà des usages domestiques, qui sont libres, tout prélèvement d'eau doit faire l'objet d'un permis accordé par l'administration centrale. La pollution de l'eau est, dans tous les cas, sujette à autorisation. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux eaux souterraines qu'aux eaux courantes. Il s'agit donc d'un droit de l'eau très centralisé, correspondant en fait aujourd'hui à une situation de gestion de la ressource dont les collectivités locales sont exclues en tant que telles.

### 9.1.6 *La distribution d'eau potable*

Au moment de la privatisation, les installations et fonctions des RWA relatives à la distribution d'eau potable, à l'assainissement et à l'épuration des eaux usées ont été transférées aux dix Water Services Companies, et ce pour une période de vingt-cinq ans.

Les « *Water Companies* » gèrent ainsi les services d'eau, en dehors des zones où la distribution d'eau potable est encore assurée par les vingt et un exploitants privés (Statutory Water Companies) qui existaient avant 1989.

- Plus de 99% de la population est desservie par un réseau d'alimentation en eau potable

- 12 millions de personnes dépendent des vingt et une Statutory Water Companies. Ces dernières gèrent 55 000 km de canalisations et 254 usines de traitement, sur un total de 297 000 km de conduites et de 1 255 usines réparties sur tout le territoire de l'Angleterre et du pays de Galles.

### 9.1.7 *L'assainissement et l'épuration*

Ce sont les Water Services Companies qui sont responsables du service « public » d'assainissement et d'épuration.

Au niveau local, les Highway Authorities ont conservé leurs fonctions : chargées de l'assainissement des routes, elles assurent l'entretien de canalisations qui ne sont pas considérées comme faisant partie du réseau d'assainissement public.

### 9.1.8 *L'économie de l'eau*

Une des raisons majeures de la privatisation a été la nécessité de réaliser des investissements jusque-là repoussés par les RWA faute de moyens financiers. Pour rattraper le retard accumulé, les WSC doivent ainsi investir, entre 1989 et 2000, 28 milliards de livres dont plus de la moitié est consacrée aux ouvrages d'assainissement. Ce programme d'investissement conduit à une sollicitation financière importante de la population car il est financé presque exclusivement par l'augmentation des prix de l'eau.

Depuis la privatisation, le prix de l'eau augmente ainsi régulièrement sous le contrôle du directeur de l'OFWAT. En 1989, en effet, les compagnies des eaux ont été autorisées à augmenter, chaque année, leurs tarifs d'un facteur K au-dessus du taux national de l'inflation.

L'eau est de ce fait le seul service public privatisé à avoir bénéficié d'un facteur K positif. La valeur de K, propre à chaque compagnie, a été fixée par le ministre de l'Environnement en 1989 pour la période 1990-1995 afin de permettre aux sociétés privées de faire face aux investissements prévus, tout en dégagant un bénéfice de leurs activités. Mais les profits réalisés par certaines compagnies des eaux ayant dépassé les prévisions de l'OFWAT, son directeur a négocié quelques diminutions de K en 1992. Cette tendance à réduire les possibilités d'augmentation s'est poursuivie avec les révisions qui a eu lieu en juillet 1994 : les nouvelles valeurs de K, valables a priori de 1995 à 2000, sont inférieures aux précédentes.

Le prix de l'eau continuera cependant inexorablement à augmenter : outre les facteurs K, un système de répercussion des coûts (passthrough) a été mis en place lors de la privatisation. Le gouvernement a en effet reconnu que des événements non prévisibles (comme des directives européennes) pouvaient conduire à d'importants accroissements des coûts supportés par les compagnies des eaux. Aussi le directeur de l'OFWAT peut-il autoriser la répercussion directe des augmentations (ou diminution) de coûts sur les consommateurs, s'il juge que ces variations sont justifiées. L'application de la directive du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires urbaines devrait ainsi conduire, dans certaines régions, à une augmentation de 25% des factures d'eau annuelles dans les cinq prochaines années (WRC, 1995).

Ainsi, le système de tarification ressemble plus à un système de « coût + bénéfice raisonnable » (c'est-à-dire un monopole réglementé) qu'à un système destiné à inciter les compagnies des eaux à chercher à gagner en rentabilité.

**Le prix de l'eau** – Les factures d'eau comprennent le coût du traitement et de la distribution de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, l'assainissement pluvial, et divers services incluant la lutte contre les inondations. Elles sont actuellement déterminées selon deux principes de tarification :

- un tarif forfaitaire lié à la valeur imposable de la propriété desservie (service public fiscalisé appliqué à la majeure partie des foyers domestiques<sup>26</sup>) ;
- un tarif proportionnel au volume d'eau consommé, appliqué aux usagers domestiques ayant opté pour le comptage et à quelques grandes industries qui utilisent de l'eau traitée mais non potable).

---

<sup>26</sup> 94% des consommateurs ne disposent pas de compteur d'eau

## 9.2 L'Allemagne : un monopole public local

### 9.2.1 Le contexte

#### *Situation géographique du pays*

L'Allemagne présente une situation géographique très complexe :

- Tout d'abord, il s'agit d'une république fédérale composée de 16 Länder, qui sont le niveau responsable de la politique de l'eau.
- Le pays est particulièrement imbriqué avec le reste de l'Europe. Il dispose d'un unique bassin-versant, entièrement à l'intérieur du pays, celui de la Weser.
- Il a des frontières avec 10 pays voisins (dont la Pologne, la République Tchèque, l'Autriche, la Suisse, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark).
- L'Allemagne est aussi l'un des plus grands pays d'Europe avec une très forte densité de l'ordre de 225 habitants/km<sup>2</sup>.
- Sa densité varie entre un peu moins de 150 habitants au km<sup>2</sup> au nord et au nord est et plus de 300 habitants au km<sup>2</sup> le long de l'axe du Rhin à l'ouest et au sud ouest du pays.

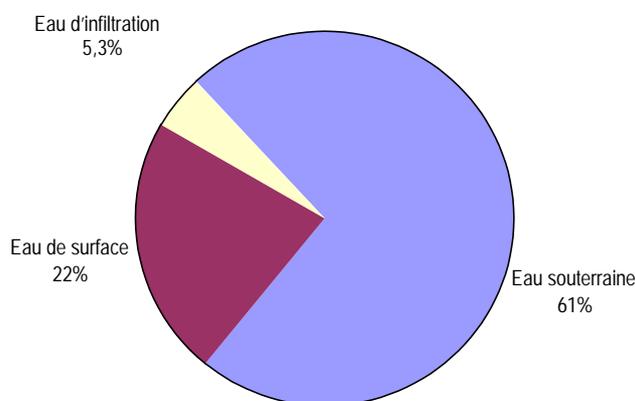
#### *Quelques chiffres*

Le marché représente un chiffre d'affaires annuel de :

- 8,7 milliards d'euros (57 milliards de FF) pour l'eau ;
- 17,8 milliards d'euros (116,7 milliards de FF) pour l'assainissement.

La provenance de l'eau distribuée est la suivante :

Provenance de l'eau distribuée en 1998



### *9.2.2 Consommation et niveau du prix de l'eau en Allemagne*

Les prix de l'eau et de l'assainissement sont parmi les plus élevés en Europe (+ de 4,5 euros/m<sup>3</sup> en moyenne).

Selon l'étude du National Utility Service (N.U.S) de 1999, l'Allemagne reste même le pays où l'eau est la plus chère et ce bien que la hausse des prix ait été inférieure à 1%.

A fin juillet 1999, le prix moyen de l'eau potable était de 11,49 francs par m<sup>3</sup> en Allemagne devant les Pays-Bas à 7,50, la France à 7,46 et le Royaume-Uni à 7,28.

Cependant les prix ainsi que le niveau d'équipement sont d'une extrême diversité entre Etats. L'examen des disparités régionales fait apparaître une convergence des charges. Stuttgart, Chemnitz et la Ruhr enregistrent une baisse des tarifs. Les prix sur l'ensemble du territoire allemand devraient rester stables dans les années à venir.

Le prix de l'eau moyen des Länder varie de 20 à 35 francs par mètre cube, la moyenne étant à 28 francs par mètre cube.

La moitié des villes de plus de 100.000 habitants ont un prix de l'eau hors assainissement supérieur à 13 francs par mètre cube. A titre d'exemple, le prix global TTC est actuellement de 28 francs par mètre cube à Berlin et à 29 francs par mètre cube pour Brême.

Et pourtant il convient de noter le recours général aux eaux souterraines dont les coûts de production sont plutôt moindres.

L'étude de l'OCDE de 1999 sur les prix de l'eau souligne que l'Allemagne fait partie avec la Belgique et le Portugal des pays dont le taux de consommation domestique d'eau par habitant est le plus faible (de 100 à 120 litres par jour contre 130 à 190 pour la France, l'Angleterre et les Pays-Bas). De même, on observe une tendance assez nette à la baisse de la consommation d'eau à des fins industrielles en Allemagne, notamment à l'Ouest. En effet, depuis les années 70, les prélèvements industriels via le réseau public ont chuté d'un tiers suite aux efforts sensibles entrepris notamment par les secteurs de la chimie, du textile, du papier et de la métallurgie.

Andreas Krämer de Ecologic fait état d'efforts significatifs visant, depuis les années 1980, à promouvoir l'installation de compteurs individuels dans les appartements, en particulier à Hambourg, Berlin et Francfort. On note des actions à grande échelle, des amendements dans les codes de construction des Länder pour y inscrire l'obligation du comptage individuel des appartements dans les nouveaux immeubles, ainsi que parfois l'installation de compteurs individuels lors de la rénovation d'anciens immeubles collectifs.

### **9.2.3 Les bases de la gestion de l'eau en Allemagne**

Le cadre institutionnel de l'Allemagne, contrairement à la France, organisée selon un système centralisé, répond au principe du fédéralisme. Les compétences de l'administration fédérale sont plus limitées que celles de l'administration française, tandis que celles des Länder, qui ont leur propre souveraineté, sont très importantes.

La Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne de 1949 (article 28), inspirée d'une longue tradition d'autogestion communale, pose le principe d'autonomie des municipalités pour le règlement des questions relevant de leur collectivité locale, dans le cadre des lois fédérales existantes. Ce principe d'autonomie est repris dans la constitution de chaque Land.

Il existe des responsabilités obligatoires qui correspondent à des fonctions réglementées par l'État ou le Land mais qui relèvent de la responsabilité souveraine et directe des municipalités, leur exécution pouvant être sous-traitée ; l'assainissement en fait partie.

Il existe par ailleurs des responsabilités facultatives que les municipalités exercent de droit sur une base commerciale, comme la distribution de l'eau, la fourniture d'énergie ou les transports publics, ces dernières pouvant être déléguées.

La législation relative à la protection de l'eau a placé les responsabilités les plus importantes de ce secteur dans la plupart des Länder, au niveau le plus élevé du gouvernement local. Cela réduit le champ d'action des municipalités et les contraint à coordonner leur activité de manière rigoureuse avec les services spécialisés des Länder.

L'autorité administrative chargée de la politique de l'eau (accorder ou révoquer des concessions) est placée au niveau des Länder. La distribution de l'eau, contrairement aux services d'assainissement, est une responsabilité volontaire que les municipalités peuvent assumer de droit.

Le renforcement progressif des normes et des contraintes réglementaires dans le contexte des multiples directives européennes conduit à une rationalisation des procédés de traitement et à une concentration des intervenants. Parallèlement, les activités du service public qui demandent de lourdes infrastructures et qui s'exercent généralement à travers des monopoles locaux sont désormais de plus en plus fréquemment confiées à des entreprises privées dans le cadre de règlements visant à garantir une concurrence entre les secteurs et une meilleure transparence de la part des administrations.

#### **Administration et législation**

La Constitution Fédérale rend difficile de décrire l'administration de la ressource en eau de façon simple, car les seize *Länder* ont des structures en partie différentes, alors que ce sont eux qui sont chargés de la mise en œuvre de la politique.

La plupart ont un ministère de l'environnement chargé de la reconquête de la qualité des eaux. Mais certains d'entre eux ont préféré confier l'environnement au ministère de l'Agriculture en partant du concept de la protection de la nature. Dans tous les cas, plusieurs administrations sont en principe concernées.

Le principe de subsidiarité, quant à lui, répartit les pouvoirs de police entre les différents niveaux d'administration : les *Länder* sont administrativement découpés en arrondissements, appelés *Bezirke* ou *Regierungsbezirke*, se décomposant eux-mêmes en *Kreise*, sortes de cantons qui seraient des communautés de communes. Les villes forment souvent un *Kreis* à elles toutes seules, et disposent du pouvoir de police de l'eau chez elles.

### ***Lois et règlements***

Le cadre juridique de l'aménagement et de la gestion des ressources en eau est relativement récent, puisqu'il résulte du transfert de compétences législatives limitées des *Länder* à la Fédération en 1957, ainsi que du développement de la réglementation européenne depuis les années soixante-dix.

La loi fédérale de gestion de l'eau de 1957 (*Wasserhaushaltgesetz*) fournit un cadre juridique pour la législation de tous les *Länder*, que ceux-ci peuvent compléter et renforcer, mais non atténuer.

La loi sur les redevances de pollution de 1976 (*Abwasserabgabengesetz*), prévoit des incitations économiques pour réduire la pollution.

La souveraineté régionale s'exerce en revanche pleinement en matière de normes de traitement et d'épuration.

Le droit et les juristes sont très impliqués, parce que la législation rentre dans plus de détail que dans les pays centralisés, et parce que le droit a conservé une importante caractéristique coutumière et communautaire, donc locale.

### ***Les responsabilités des Länder et du niveau fédéral***

Dans la plupart des *Länder*, le pouvoir de police est réparti entre trois niveaux de responsabilité :

- l'autorité inférieure de l'eau (*Untere Wasserbehörde*), au niveau de *Kreis*, chargée avec ses services techniques des permis et autorisations pour les petits utilisateurs de l'eau et du conseil technique, etc...
- l'autorité supérieure de l'eau (*Obere Wasserbehörde*), confiée au *Bezirk* ou au président du gouvernement (*Regierung*) assistée de ses services et responsable de la plupart des autorisations, du contrôle *a posteriori*, de la métrologie et de la mise en œuvre de la planification régionale de la gestion de l'eau ;
- l'autorité suprême de l'eau (*Oberste Wasserbehörde*), le plus souvent le ministre de l'Environnement de *Land*, responsable de la politique de l'eau et des décisions stratégiques.

L'eau fait tout de même partie du domaine où le gouvernement fédéral a reçu missions d'intervenir.

Le ministère le plus concerné est celui de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* – BMU).

Avec ses deux agences techniques de l'environnement et de la protection de la nature (*Umweltbundesamt* – UBA, et *Bundesamt für Naturschutz* – BfN), il est chargé d'appliquer les deux grandes lois sur la gestion de l'eau et sur la pollution.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt est responsable de la loi sur les associations de gestion de l'eau ; le ministère des Transports intervient par la loi sur les voies navigables fédérales, et contrôle l'Institut fédéral d'hydrologie (*Bundesanstalt für Gewässerkunde* – BfG), ainsi que nombre d'autres agences et instituts fédéraux.

Le ministère fédéral de la Santé est chargé d'appliquer l'ordonnance sur la qualité de l'eau potable.

Enfin le ministère fédéral de l'Economie contribue à définir les tarifs, les prix et les redevances.

#### **9.2.4 Modes d'organisation de gestion de l'eau en Allemagne**

L'Allemagne a une longue tradition de gestion publique locale de ses services urbains. Les collectivités locales allemandes gèrent directement ou par l'intermédiaire d'établissements publics la distribution d'eau et l'assainissement.

Les services publics de l'eau sont régis au niveau local, selon différents modes de gestion. Dans la tradition allemande, une distinction est faite entre la politique nationale et les affaires locales, qui sont laissées à l'initiative des citoyens et aux communes.

La gestion de l'eau et de l'assainissement peut aussi être conduite par des *Wasserverbände*, des associations de gestion privées, formées entre des propriétaires fonciers, des entreprises ou des établissements publics, qui peuvent aussi couvrir bien d'autres tâches, comme le drainage, la lutte contre les inondation... Ces associations peuvent parfois avoir des budgets de plusieurs millions de DM. Elles sont fondées sur le principe de la participation des usagers et de l'autonomie locale.

Les grands services d'eau sont cependant l'affaire des communes ou des syndicats qu'elles peuvent former. Le principe constitutionnel qui leur donne cette prérogative est celui de l'autonomie municipale (*Kommunale Selbstverwaltung*).

Du fait de sa nature commerciale, la distribution de l'eau peut être organisée de façon relativement autonome. Les régions ont donc une liberté de choix quant au mode qu'elles souhaitent adopter, dans le respect du principe de rentabilité. Ainsi, du fait de l'importance des spécificités régionales et de la forte autonomie des communes (principe de subsidiarité), les structures d'exploitation diffèrent fortement d'une ville à l'autre. L'autonomie des collectivités locales se manifeste ainsi par la variété des modes de gestion possibles.

Les entreprises communales sont habilitées à exploiter simultanément plusieurs activités économiques, comme les services d'assainissement, de distribution d'eau, de gaz et d'électricité. L'entreprise municipale peut ainsi opérer des transferts financiers entre activités, les marges dégagées sur l'électricité et le gaz permettant par exemple de subventionner les transports collectifs ou la distribution de l'eau. Il s'agit là du concept de « Stadtwerke ».

En règle générale, le rassemblement des services n'implique pas une intégration technique et gestionnaire (les relevés d'eau et d'électricité sont par exemple effectués séparément) mais répond à l'idée de Querverbund dont la composante principale est de pouvoir « compenser les pertes d'un secteur d'activité grâce aux excédents dégagés dans un autre ».

Le modèle très largement dominant est ainsi public et fragmenté. Il montre sans doute les limites du principe allemand de décentralisation (lois différentes dans chaque Land, primauté des communes dans les choix, pas d'administration centrale forte ni d'agences de l'eau).

Certaines constantes se retrouvent à travers tout le pays : une césure générale entre gestion de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (à l'exception de Berlin) et la prédominance de plusieurs modes d'organisation.

L'entreprise municipale est la formule la plus répandue pour l'approvisionnement en eau.

Ces entreprises sont à capitaux publics ou mixtes, la commune détenant toujours la majorité et souvent la totalité des parts. Différents statuts sont possibles.

Rares sont donc encore les réseaux exploités par des sociétés véritablement privées au niveau des statuts et capitaux.

Les modes d'entreprises communales (les « Stadtwerke ») utilisés en Allemagne sont les suivants :

1. Le mode de gestion publique directe ; contrats publics avec des entreprises ne disposant pas d'une personnalité juridique indépendante : entreprise autogestionnaire (*Eigenbetrieb*), ou régie municipale (*Regiebetrieb*) ;
2. Le mode de gestion indirecte par des personnes morales de droit privé sous contrôle total de la commune ou simplement (mais plus rarement) majoritaire de la commune, avec des participations en capital de partenaires privés ; contrats privés avec des entreprises disposant d'une personnalité juridique, entreprises indépendantes ou entreprises à participations. Ces contrats peuvent être financés par les redevances publiques ou privées. Ces entreprises sont le plus souvent des *A.G.* ou des *GmbH* (sociétés anonymes ou sociétés à responsabilité limitée) sous contrôle des collectivités locales, syndicats intercommunaux à vocation unique (*Zweckverband*) et associations (*Verband*).

Il y a donc deux types principaux de contrats : les contrats de droit public et les contrats de droit privé.

### ***Les contrats de droit public***

Les entreprises concernées n'ont pas de personnalité juridique. On distingue la régie municipale de l'entreprise autogestionnaire.

#### *La régie municipale ou Regiebetrieb*

- Il s'agit d'un mode de gestion intégré à la municipalité, sans personnalité juridique et sans comptabilité distincte;
- La municipalité assure le service direct au même titre que le service des constructions ou de l'environnement avec son propre personnel ;
- La Regiebetrieb dépend totalement du budget de la commune ;
- Ses droits et obligations sont fixés par son acte fondateur.

Ce mode de gestion est en diminution en Allemagne. On lui reproche notamment son manque de souplesse et de transparence. Les communes ont donc plutôt tendance à se tourner vers le mode de l'entreprise autogestionnaire (*Eigenbetrieb*) ou vers des modes de gestion indirecte.

#### *L'entreprise gestionnaire ou l'Eigenbetrieb*

- Elle isole la gestion et l'organisation des réseaux de celle des services généraux de la municipalité sans création de personnalité morale distincte ;
- Il s'agit d'un organe entièrement municipal, c'est-à-dire d'une société communale avec une gestion indépendante ;
- La commune en est juridiquement responsable pour le capital, les dettes et le personnel ;
- Le budget de l'*Eigenbetrieb* est indépendant de celui de la commune ou des associations de communes (contrairement à la régie) ;
- L'entreprise dispose donc d'un budget prévisionnel et d'une comptabilité propres ;
- Les contrats vis-à-vis des fournisseurs d'équipements sont cependant conclus par la commune.

### ***Les contrats de droit privé***

Dans la plupart de ces schémas, la commune ou un syndicat de communes est majoritaire. Ainsi les entreprises sont soit détenues par la ville à 100% (commune actionnaire unique), soit majoritairement par les municipalités.

Toutefois, leur gestion relève du droit privé et l'influence de la commune est fonction croissante de sa participation au capital social de ces sociétés.

Ces sociétés disposent de leur propre conseil d'administration. Leur financement dépend de la nature de leurs prestations dans le domaine du traitement des eaux. Elles peuvent fournir uniquement des services et ainsi ne prendre part à aucun investissement. Elles peuvent d'autre part détenir des centrales d'épuration et être intégralement financées par les communes ou bien disposer de moyens financiers propres.

Par ailleurs, une loi du 6 juillet 1990 sur le patrimoine des communes de l'ex-Allemagne de l'Est prévoit la création d'entreprises indépendantes pour gérer les équipements communaux.

Les installations sont propriétés de cette société d'économie mixte. La commune ou le syndicat de communes s'engage par contrat à couvrir l'intégralité des coûts du service et un contrat d'exploitation est conclu en complément entre cette société et le partenaire privé.

Le mode de gestion indirecte par des personnes morales de droit privé sous contrôle privé intégral est encore marginal en Allemagne.

### ***Types d'accords portant sur la gestion des services de l'eau***

1. Des contrats de concession (*Konzessionvertrag*) entre l'entreprise de service public et la commune pour la distribution de l'eau, pour une durée allant de 5 à 20 ans. L'objectif du contrat est alors de conférer une double exclusivité à l'entreprise communale (quelle que soit sa forme juridique) en autorisant l'entreprise communale à utiliser les voies et places publiques pour poser les canalisations et les infrastructures nécessaires à la gestion du service, d'une part, et faisant renoncer la commune à distribuer elle-même le service.
2. Des contrats de gestion déléguée, par lesquels des villes confient au secteur privé ou aux Stadtwerke l'exploitation et l'amélioration des réseaux d'assainissement ; rémunération par les villes, sur une base cost + fee ou forfaitaire (exemple de la Basse Saxe).
3. Des contrats sous forme de financement de projet (type BOT, *Betreibermodelle*), par lesquels le partenaire privé se voit accorder un droit de bail à construire une usine de traitement, construit l'usine et en reste propriétaire pendant toute la durée de l'exploitation (10 ans). Il est rémunéré par les communes.

Il est à noter qu'il n'existe aucun encadrement juridique des contrats privés d'eau, aucun contrat type et aucune définition juridique unique et reconnue des modèles. Cette absence d'encadrement législatif explique la présence continue et nombreuse des avocats lors de négociations

### ***Le Betreibermodell***

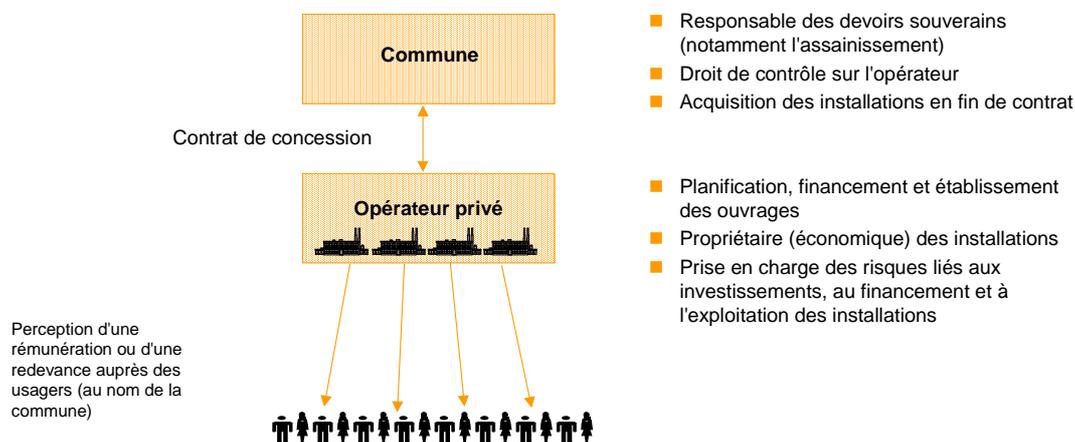
Il s'agit d'un contrat de concession. L'eau potable est totalement déléguée, en revanche la commune reste responsable de l'assainissement qui est un « *hoheitliche Aufgabe* » (devoir souverain).

La délégation de responsabilité est assortie d'un contrôle très strict. Cette délégation intervient lors d'un appel d'offres. Le versement de droits d'usage est possible.

Les contrats de construction et d'exploitation des eaux usées ainsi délégués par les communes à des entreprises privées sont des contrats à long terme, d'une durée minimum de 10 ans. La commune conserve un droit de contrôle pour la conformité aux normes, un droit d'utilisation des installations en cas de faillite de l'entreprise prestataire ou en cas de dénonciation de contrat si les installations se trouvent sur un terrain mis à la disposition de l'entreprise par leurs soins. L'entreprise ne peut bénéficier de crédits municipaux.

### Le Betreibermodell ou contrat de concession

#### Betreibermodell



Source : Seeberg & Stabreit Rechtsanwälte - Septembre 2000

Ce type de contrat permet notamment aux communes :

- de bénéficier de sources externes de financement et de l'expérience d'entreprises privées susceptibles de faire jouer des effets de synergie d'où une réalisation plus rapide des ouvrages ;
- de transférer la responsabilité et le risque économique de la construction et de la gestion des installations à une société privée.



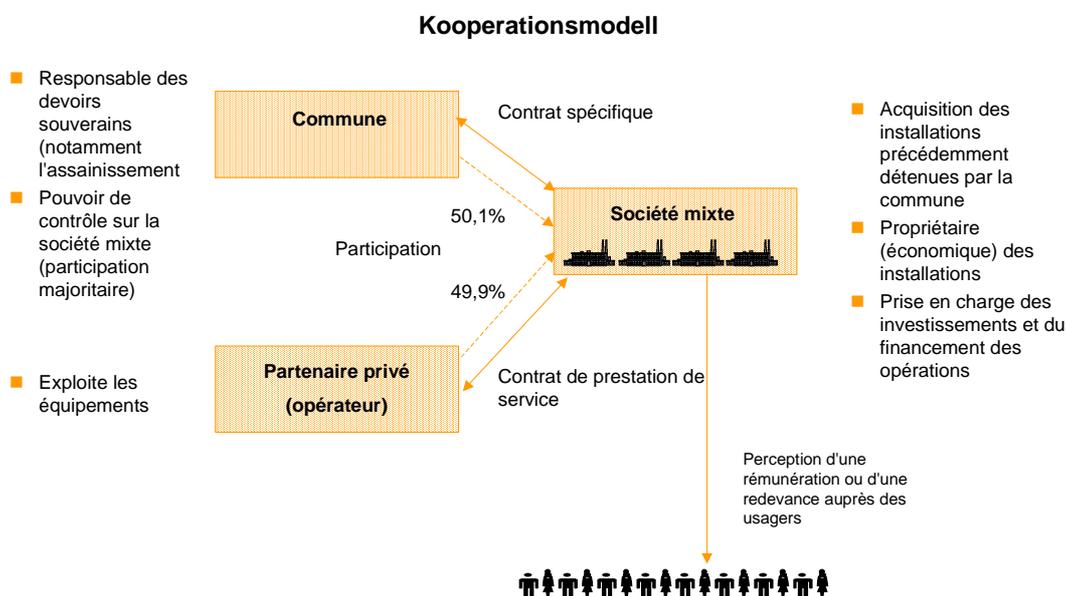
### **Le Kooperationsmodell**

Il s'agit d'une forme relativement récente de partenariat dont l'objectif est d'intégrer les modes de gestion du secteur privé tout en maintenant un élément de contrôle administratif par les autorités publiques. Ce modèle permet également des transferts technologiques du privé vers le public et inversement. Il ouvre également des perspectives de gains en capital ou sous forme de dividendes pour la ville impliquée. Pour ce faire, il y a création d'une société d'économie mixte.

Le modèle de coopération prévoit ainsi que la commune crée avec l'entreprise privée partenaire une société détenue à 51% par la commune et 49% par la société. La commune exerce ainsi un contrôle plus étroit sur l'entreprise de gestion des eaux usées que dans le cas d'un Betreibermodell.

Les sociétés d'exploitation des centrales peuvent être détenues conjointement par les villes et les entreprises privées. Par exemple ; à Schwerte, les canalisations sont gérées par la société Stadtentwässerung GmbH (SEG) dont le capital est détenu à 50% par la ville, à 16% pour trois entreprises du bâtiment et à 34% par diverses entreprises.

### Le Kooperationsmodell



Source : Seeberg & Stabreit Rechtsanwälte - Septembre 2000

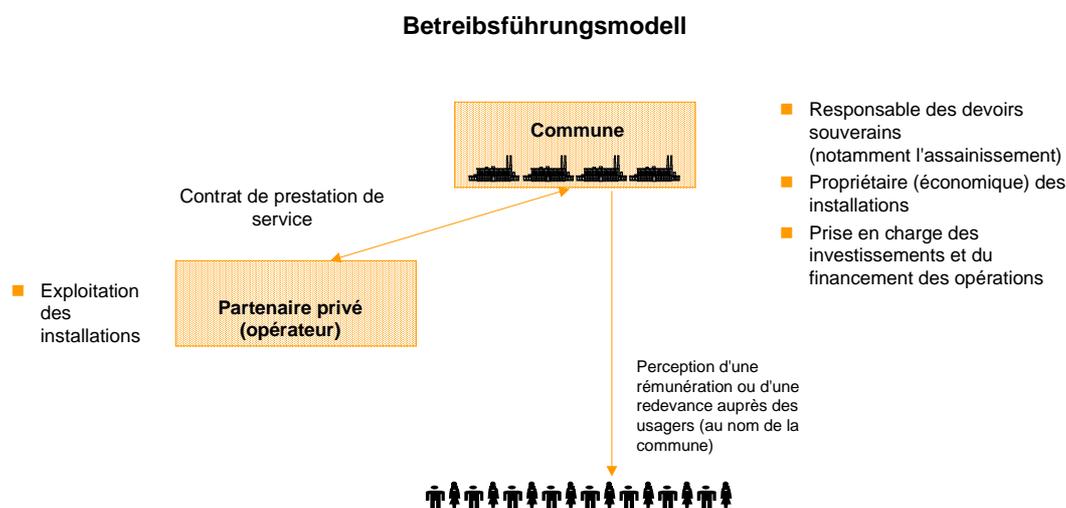
### Le Betriebsführungsmodell

Il s'agit d'un contrat de prestation de service.

L'opérateur privé, exploitant, est chargé d'assurer l'exploitation d'un service moyennant une rémunération qui lui est versée par la commune ou le groupement de communes.



## Le Betriebsführungsmodell ou contrat de prestation de service



Source : Seeberg & Stabreit Rechtsanwälte - Septembre 2000

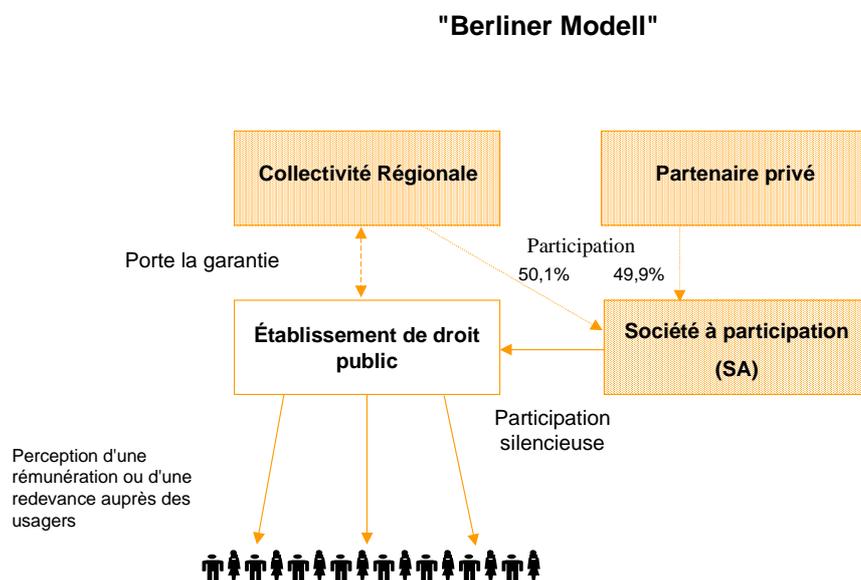
### ***Le cas spécifique de Berlin***

Vivendi Environnement et RWE ont remporté en 1999 un appel d'offres international portant sur l'acquisition, via l'octroi d'une participation silencieuse de 49,9% du capital de Berlin Wasser Betriebe, la société de distribution d'eau potable et d'assainissement de Berlin (la plus grande avec 6.580 salariés et un CA de 1,28 milliard d'euros en 1997 pour un bénéfice net de 83,2 millions d'euros).

La gestion opérationnelle du service de l'eau et de l'assainissement est effectuée par le directoire de cette société, composée majoritairement de représentants de RWE et de Vivendi Environnement

Ce montage est assez complexe et unique en son genre. Certains y voient même en Allemagne l'apparition d'un nouveau modèle dit « *Berliner Modell* ».

## Le modèle de Berlin



Source : Seeberg & Stabreit Rechtsanwälte - Septembre 2000

### 9.2.5 Les perspectives pour le secteur privé

#### **Le débat actuel sur la libéralisation du marché**

L'Allemagne est un marché en pleine expansion pour les raisons suivantes :

- le besoin fort en investissement dans les années à venir (environ 60 milliards d'euro d'ici à 2015) surtout pour le renouvellement des réseaux d'assainissement,

De plus, les canalisations publiques longues de 400.000 km sont dans un état de vétusté parfois très avancé. La majeure partie du réseau date encore de l'Empire. 96.000 seraient défectueuses. Selon une étude de la Deutsche Bank Research, les communes devront investir dans les prochaines années la somme colossale de 300 milliards de marks afin de parer au plus pressé. A ces investissements s'ajoutent le coût estimé à plusieurs milliards pour les stations d'épuration et les systèmes de nettoyage rendus nécessaires par des contraintes environnementales plus exigeantes.

La hausse des taxes n'est pas envisageable dans la mesure où les prix de l'eau et du traitement des eaux usées atteignent dans certaines villes 8 marks le mètre cube, soit le double du prix de la Grande-Bretagne.

- l'endettement de plus en plus massif de l'Etat et des collectivités locales, suite à la réunification,
- la déstabilisation des Stadtwerke, sociétés communales multi-utilities (électricité, eau, gaz, transport...) liée à la libéralisation du marché de l'électricité (cette crise a fait chuté jusqu'à 30% les prix de l'énergie dans certaines régions en un an). Les Stadtwerke, fragilisés, ont besoin de partenaires solides et doivent améliorer leur productivité.
- Les grandes entreprises électriques allemandes, encore très riches, doivent se diversifier et s'intéressent à l'industrie de l'eau.

Le gouvernement fédéral a mis fin, ces dernières années, aux monopoles régionaux de l'énergie et étudie actuellement la question des monopoles allemands de l'eau. L'option débattue consisterait à libéraliser le marché allemand de l'eau, fortement éclaté, pour renforcer sa compétitivité. Si le § 103 de la loi sur la concurrence est supprimé, les monopoles régionaux de l'eau pourraient disparaître.

Le Bundeswirtschaftsministerium (Ministère fédéral de l'économie), suite à un rapport de la banque mondiale, a récemment reconnu que :

- Le système présente un poids trop important des normes et un déficit de productivité des entreprises sur le marché ;
- La profession n'est pas concurrentielle au plan international ;
- La concurrence pourrait faire baisser les prix et est nécessaire pour encourager l'internationalisation du secteur allemand de l'eau ;
- Les synergies entre l'eau et l'assainissement seraient stimulées par la concurrence ;
- La constitution de syndicats intercommunaux est une nécessité ;
- « La profession allemande doit offrir une alternative à l'hégémonie des groupes français ».

Le débat s'articule ainsi autour des questions de productivité dans le secteur public (beaucoup évoquent également un problème de sureffectifs mais il est difficile de trouver des ratios pertinents pour valider de point) et les possibilités de transfert de technique de management développées dans le secteur privé.

L'alternative est donc actuellement la suivante : améliorer la productivité en restant dans le cadre d'une gestion publique locale ou privatiser.

Cette libéralisation du marché pourrait donc mener à une privatisation accrue du marché. Ainsi depuis le début des années 1990, des sociétés privées participent de plus en plus au fonctionnement des régies communales d'eau et d'eaux usées. Il faut noter qu'il s'agit d'un des marchés les plus dynamiques en Europe et au monde avec un CA potentiel de 18 milliards d'euros par an.

Les besoins en investissement sont tels que les plus grandes villes s'ouvrent à la participation du secteur privé en grande partie depuis la réunification. Beaucoup de municipalités se déclarent disposées à transférer les activités de financement, de construction et de gestion temporaire des stations d'épuration à des entreprises privées. De nombreuses régies municipales disparaissent au profit d'associations de gestion privées (*Verbände*) ou de contrats de gestion mixte.

***Mais le système (« modèle ») allemand de monopole public local est fortement défendu***

Le Syndicat pour le gaz et l'eau (BWG) se montre inquiet sur le principe d'une libéralisation précipitée. Le secteur est en effet fortement réglementé par des directives émanant de l'Union Européenne, du Bund et des Länder. Le législateur allemand est massivement intervenu dans le secteur pour des raisons de protection de l'environnement et de santé publique. Selon le BWG, l'amendement du droit de la concurrence ne met pas tous les fournisseurs d'eau sur un pied d'égalité. Il ne s'applique qu'aux quelques 30% de fournisseurs de droit privé, qui n'approvisionnent que la moitié de la population. Les entreprises de droit public ne sont pas concernées par le changement de loi.

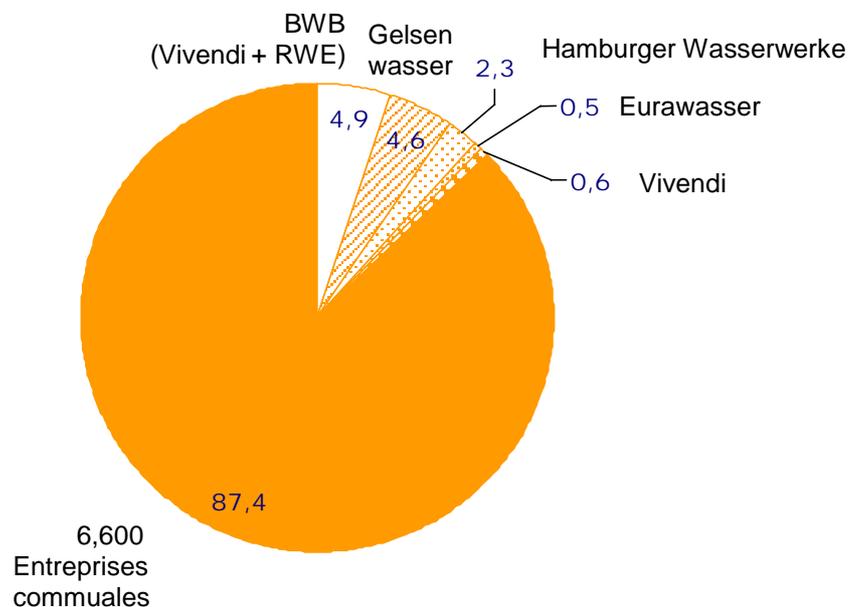
Les opérations de privatisation provoquent ainsi d'après débats idéologiques. Certains considèrent même qu'un véritable lobbying anti-privatisation s'est instauré en Allemagne. Les opposants à la privatisation sont effectivement nombreux même si certaines municipalités voient dans la privatisation le meilleur moyen d'échapper au plafonnement des ressources publiques et d'améliorer la rentabilité des services.

Ces opposants à la privatisation critiquent principalement la logique anglo-saxonne de retour sur investissement à court terme (« *shareholder value* ») souvent exigé par les actionnaires et considérée comme incompatible avec le bien commun. Ils soulignent que l'eau est un bien alimentaire en Allemagne dont la qualité doit rester la responsabilité des pouvoirs publics et ne pas rentrer dans une logique mercantiliste et que cette qualité justifie un prix parfois plus élevé que dans les pays voisins.

En revanche, le système français de gestion déléguée est assez mal connu et beaucoup considèrent qu'il s'agit d'une véritable « privatisation », souvent par méconnaissance du fait que la propriété des installations reste toujours dans les mains de la collectivité publique.

9.2.6 Les acteurs publics et privés

Les distributeurs d'eau en Allemagne en 1999 (en % de la population servie)

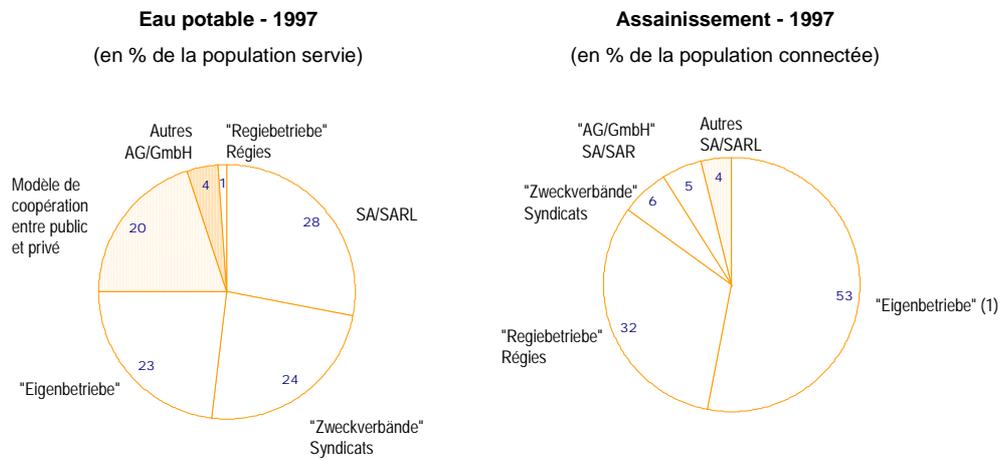


\* Base 81 Millions d'habitants

Source : BIPE d'après analyses - 2000

- Le marché allemand de l'eau est donc fortement fragmenté avec 6600 entreprises (d'autres sources annoncent parfois 7600 entreprises) contre quelques 15 entreprises contrôlées par l'Etat aux Pays-Bas et 12 entreprises privées en Angleterre.
- Les Régies et les Stadwerke représentent le modèle dominant.

Acteurs présents dans les communes de plus de 100.000 habitants

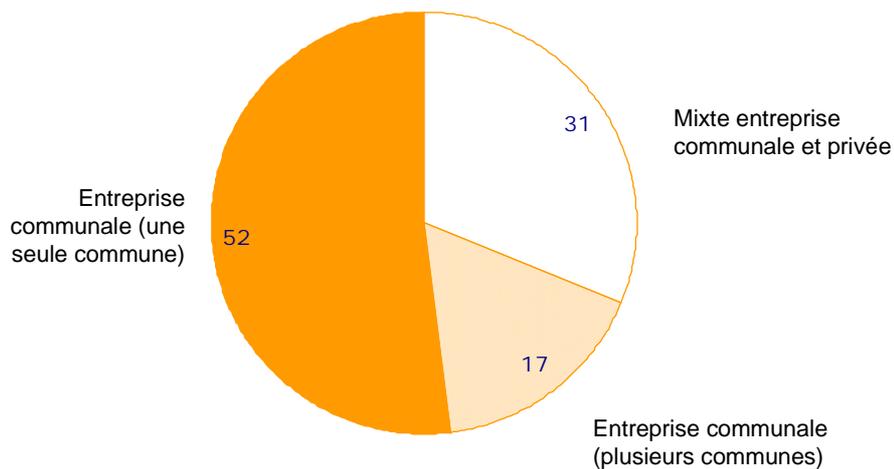


(1) comprend les établissements de droit public  
(2) 100% communales

Source : BIPE 2000 - d'après analyses

- 93% des villes de plus de 100.000 habitants ont des Stadtwerke. Le marché des grandes villes est donc avant tout un marché « multi-utilities » et 90% des Stadtwerke ont une activité sur au moins deux segments (électricité, transports publics, ...)

Structure des Stadtwerke en %



Source : BIPE 2000 - d'après analyses



- L'exploitation totalement privée de l'eau potable représente ainsi moins de 10% du marché. La part de marché détenue par des opérateurs privés pour le secteur des eaux usées est infime et difficilement évaluable. Certaines sources estiment que seulement 4% du traitement des eaux usées incombe en Allemagne au secteur privé. L'Allemagne se place donc loin derrière la Grande-Bretagne et la France sur ce point.
- C'est d'ailleurs seulement en 1996, que le législateur a permis de manière formelle de confier l'exploitation des stations d'épuration à des opérateurs privés. Or, dans la plupart des Länder, les ordonnances d'application n'ont pas encore été votées.
- Les grands intervenants privés du marché sont notamment :
  - Berliner Wasser Betrieb (RWE et Vivendi Environnement)
  - Gelsenwasser
  - Eurawasser (Thyssen et Suez-Lyonnaise des Eaux)
  - Oewa (Vivendi Environnement)

Mais comme cela a été précédemment souligné, les investisseurs privés sont appelés à intervenir dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement sous différentes formes :

- soit sous forme de prises de participation dans le capital d'une entreprise communale, en apportant ainsi leurs capitaux et leur savoir-faire,
- soit en application de contrats de gestion déléguée, de contrats de concession ou de simples contrats d'assistance technique.

Les deux schémas peuvent d'ailleurs se cumuler.

Ainsi, la gestion privée des services publics n'est pas véritablement une nouveauté en Allemagne. Dans la majorité des cas, il ne s'agit pas d'une privatisation à proprement parler mais davantage d'un appel aux méthodes du secteur privé, soit par adaptation du statut des régies, soit par recours au leasing.

Le renforcement progressif des normes et des contraintes réglementaires dans le contexte des multiples directives européennes conduit à une rationalisation des procédés de traitement et à une concentration des intervenants. Parallèlement, les activités du service public qui demandent de lourdes infrastructures et qui s'exercent généralement à travers des monopoles locaux sont désormais de plus en plus fréquemment confiées à des entreprises privées dans le cadre de règlements visant à garantir une concurrence entre les secteurs et une meilleure transparence de la part des administrations.

### **9.2.7 Le cas particulier de l'est et des nouveaux « Bundesländer »**

Après la réunification, il y a eu création de 15 *Volkseigenesbetrieb* : les *Wasserabwasserbetrieb* (WAB) dans une logique et une volonté de regroupement des installations. Pourtant c'est le modèle de monopoles publics locaux de l'Allemagne de l'Ouest qui a finalement prévalu avec une forte fragmentation des distributeurs d'eau.

Les nouveaux Bundesländer tendent à revenir vers l'ancien système qui, finalement, avait ses avantages et se rapprochait du système français centralisé.

Les biens ont été transmis à l'époque aux communes, sans ressources financières.

Les besoins d'investissements sont aujourd'hui considérables pour assurer le respect des normes européennes (relatives aux Directives Européennes et à la Convention d'Helsinki notamment).

On note également souvent à l'Est un surdimensionnement des installations et une chute des consommations (notamment suite à la généralisation des compteurs) qui n'avait pas été suffisamment anticipée. Ce surdimensionnement couplé à la baisse des consommations crée des nouveaux problèmes techniques. La vitesse d'écoulement est en effet réduite. Cette faiblesse du débit pose des problèmes de curage. Un traitement est alors souvent nécessaire (ajout de chlore). A terme, un remplacement du système est même parfois évoqué à certains endroits.

De plus, les objectifs à court terme exigent souvent l'importation de know-how.

Ainsi, la zone de l'Allemagne de l'Est, en proie à des besoins financiers et techniques, se tourne de plus en plus souvent vers des solutions de privatisation pour lesquelles les réticences culturelles et historiques semblent en moyenne moins marquées qu'à l'Est.

### **9.2.8 Principes de fixation du prix de l'eau et économie de l'eau**

Ce sont les distributeurs d'eau qui fixent les tarifs de l'eau potable en liaison avec les détenteurs de leur capital, en général les conseils municipaux, au nom de la population desservie. L'Etat n'intervient donc pas directement dans le processus de fixation du prix.

Les prix sont fondés sur le prix de revient de l'approvisionnement en eau et font l'objet d'un compromis entre les fournisseurs et les usagers. Ils reflètent la structure des coûts. La formation des prix de l'eau suit cinq principes, tous inscrits dans la législation des finances municipales des *Länder (Kommunabgabengesetze)* :

#### **1. Recouvrement des coûts**

Les prix de l'eau doivent couvrir la totalité des coûts de l'approvisionnement. Ce principe (*Kostendeckungsprinzip*) assure aux distributeurs la trésorerie nécessaire pour faire l'entretien et les travaux neufs de façon continue. Il y a cependant encore un certain nombre de services dont les recettes ne couvrent pas tous les coûts.

L'Allemagne a une longue tradition de « recouvrement intégral de coûts » et de tarification basée sur les coûts marginaux. C'est ainsi qu'en Allemagne, des recommandations ont été faites dans le sens de l'adoption de systèmes tarifaires progressifs (par tranches) en vue de promouvoir les objectifs d'économie. La possibilité de recourir à un tarif fondé uniquement sur la quantité (sans redevance forfaitaire) est examinée depuis 1990.

#### **2. Structure de coûts reflétant les coûts spécifiques relatifs aux différentes classes d'utilisateurs d'eau**

Ce deuxième principe, qui discrimine selon les types d'usagers, a conduit en pratique certains services à offrir des tarifs dégressifs pour les gros utilisateurs. La mise en place de réseaux, et de contrats, séparés pour les très grands utilisateurs industriels suit aussi ce principe.

### 3. Structure de coûts par des tarifs binômes : coûts fixes et variables

Le tarif binôme se compose d'un forfait de raccordement modéré (moins de 10 % du revenu des distributeurs d'eau) et d'un prix unitaire relativement élevé. Certains d'entre eux n'ont qu'un tarif monôme (strictement proportionnel au volume).

### 4. Offrir un retour correct sur le capital investi

Les lois municipales des *Länder* requièrent d'habitude que les entreprises municipales aient un retour sur l'investissement, tant que cela ne s'oppose pas à leur fonction de service public.

### 5. Permettre de maintenir le capital technique en l'état

Les bénéfices annuels sont censés permettre à la fois de constituer des provisions pour le renouvellement des équipements et offrir un rendement du capital à celui des marchés bancaires. Ensemble, ces deux derniers principes empêchent la décapitalisation des services d'eau par les régies ou les entreprises municipales, et permettent d'éviter une dépendance des subventions d'Etat.

Andreas Krämer de Ecologic souligne cependant que ces principes ne sont pas toujours pleinement respectés.

Les services d'eau paient une redevance de concession (*Konzessionsabgabe*) aux municipalités en fonction des revenus. De petits services avec des contrats standards génèrent une redevance de 10 % à 18 % ; pour les gros usagers avec des contrats séparés, la redevance tombe à 1,5 %. Cette redevance est un coût avant impôt, et elle réduit donc ces derniers. Elle correspond au droit exclusif d'usage du sol public, et elle est négociée entre les sociétés de distribution municipales et les villes qui les possèdent dans un éventail fixé par la loi. Les municipalités utilisent ces redevances comme outil de régulation financière.

## 9.2.9 Le traitement spécifique de l'assainissement

L'assainissement reste généralement intégré aux services municipaux, en régie, ou ne dispose que d'une autonomie partielle.

Les méthodes de tarification et d'établissement des budgets varient considérablement. De plus, il est difficile d'obtenir le détail des villes permettant une vue synthétique du marché.

Le financement de l'assainissement est assuré par des redevances pour service rendu aux usagers (*Gebühren*), et par des taxes parafiscales prélevées sur les membres de la communauté (*Beiträge*). Les subventions de la part du gouvernement fédéral ou des *Länder* ne sont pas prévues légalement. L'existence de budgets annexes (*Gebührenhaushalte*), séparant des fonctions particulières du budget principal, est la condition préalable à l'établissement des redevances et des contributions.

Un certain nombre de principes généraux des finances municipales, ou plus particuliers à l'assainissement forment le cadre de calcul des redevances :

- La règle de proportionnalité par rapport au service rendu (*Leistungsproportionalität*), qui interdit de faire varier les taux unitaires en fonction des usagers, mais n'interdit pas les parties fixes annuelles de raccordement ;
- Les redevances doivent également refléter le bénéfice retiré par les usagers, ainsi que les coûts spécifiques de la fourniture du service.
- L'assainissement public étant une obligation et un devoir souverain, il lui est imposé de traiter les usagers également ; il n'est donc pas possible d'accorder des réductions à certaines catégories d'usagers comme dans le secteur privé ;
- Le dernier principe est celui de l'équilibre des recettes et des dépenses, sans possibilité de générer des bénéfices.

Les redevances d'assainissement suivent la consommation d'eau et sont payées au volume, sauf pour l'eau qui n'est pas rejetée aux égouts et celle qui est légèrement polluée. De nombreuses municipalités ajoutent une taxe séparée pour la collecte et le traitement du ruissellement pluvial, sur la base de la surface imperméabilisée. Cela procure des moyens financiers pour réduire les risques d'inondation par temps d'orage, et incite les constructeurs à employer des techniques compensatoires permettant la réinfiltration des eaux de pluie et l'allègement des charges des réseaux.

#### **9.2.10 Présentation des tarifs 2001 dans le cas d'un contrat de concession**

La plupart du temps, les tarifs sont présentés sous la forme suivante au syndicat. Cette règle de présentation est valable pour tout *Stadtwerk*.

#### **Exemple de présentation des tarifs 2001 dans le cas d'un contrat de concession**

Description des rubriques	Prix "interne" ou prix brut (Innenpreis) au 01.01.01	Redevance de concession (Konzessionsabgabe) au 01.01.01	Part dédiée au Syndicat (Verbandsanteil) au 01.01.01	Impôt sur le chiffre d'affaires (Umsatzsteuer) au 01.01.01	Prix "externe" ou prix net (Aussenpreis) au 01.01.01	Prix "externe" ou prix net (Aussenpreis) au 01.01.00	Augmentation 01.01.00 / 01.01.01 en %
<b>1. Prix Eau Potable</b> (Trinkwasserpreis)							
1.1 Prix de base en DM / mois (part fixe) (Grundpreis) Q < 2,5 Q = 6 Q = 10 Q = 15 - 150 Q > 200							
1.2 Prix / part basée sur le volume en DM / mètre cube (Mengenpreis)							
1.3 Tarif spéciaux pour les gros utilisateurs / clients industriels à fort volume (contractuels)							
<b>2. Redevance assainissement pour service rendu aux usagers</b> (Trinkwasserpreis) Décomposée en différentes rubriques : Avec/sans eau fraîche, eau de pluie, eau usée Station d'épuration, assainissement du ruissellement pluvial, évacuation de divers types d'eaux usées...							

### 9.2.11 Elaboration et révision du prix dans le cadre d'un contrat de concession

Dans tous les cas, lorsque un opérateur privé ou une société mixte de droit privé est en charge de la distribution de l'eau, le prix fait l'objet d'un contrat. Ce dernier prévoit les évolutions tarifaires à l'aide de formules très précises d'indexation. Ces formules sont souvent plus nombreuses et plus complexes que celles utilisées en France. L'esprit de ces contrats est ainsi de planifier au maximum l'évolution des tarifs pour éviter les renégociations.

Les prix et leur évolution sont donc fixés pour la durée des contrats. Les prix perçus par le concessionnaire incluent le financement des fonds de travaux

Les prix sont révisés annuellement par un facteur d'inflation, voire par un facteur d'assiette

Par exemple, dans le cas de Rostock, un comité de révision des prix dit « *Vertragsbeirat* » a été établi contractuellement. Il comprend 3 membres de la société concessionnaire Eurawasser et 3 membres du syndicat. La fréquence minimale de réunion est de 4 fois par an. Ce comité « *Vertragsbeirat* » a un droit d'information préalable et un pouvoir de décision sur les prix et les travaux.

***Régulation et contrôle des prix***

Les autorités de contrôle des cartels peuvent vérifier dans chaque Land si les augmentations sont justifiées. Ainsi la législation contre l'abus de la position de monopole s'applique aux services d'eau, et à tout moment, un citoyen peut écrire au « Cartel Office » pour signaler un possible mécontentement au niveau du prix. Un dossier est alors ouvert et en général, l'opérateur concerné doit justifier le prix demandé en explicitant chaque poste de coût (pour répondre au principe évoqué de recouvrement – *Kostendeckungsprinzip*)

Ce sont en revanche les services de contrôle financier des communes des *Länder* qui exercent cette supervision (*Kommunalaufsicht*), lorsque les prix sont établis selon les principes du droit administratif

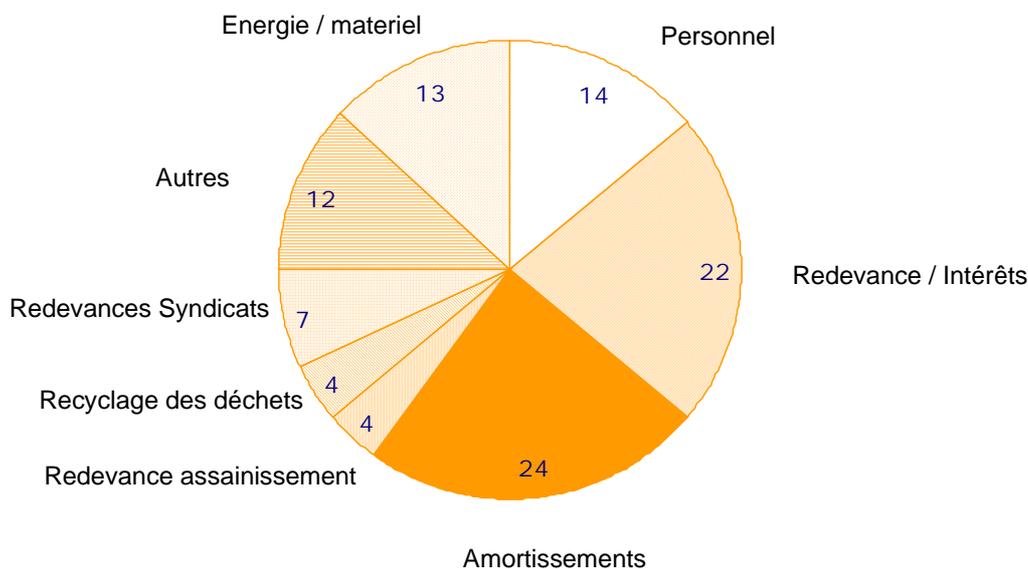
Une rupture unilatérale d'un contrat de la part d'une collectivité locale est toujours possible comme ce fut récemment le cas entre la ville de Postdam et la société Eurawasser en raison d'un désaccord sur l'évolution des tarifs.

***9.2.12 Analyses de certains postes sensibles***

L'ATV-DVWK (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.), association allemande pour l'eau, les eaux usées et les déchets, et le BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft), fédération allemande du gaz et de l'eau, ont rédigé en 1999 en collaboration avec l'institut de recherche sur l'économie de l'eau au sein de la « Technische Hochschule » d'Aix-La-Chapelle une étude sur le prix et le coût de traitement des eaux usées en Allemagne. Cette étude a été rédigée à partir d'un sondage réalisé auprès de communes et de sociétés de traitement des eaux usées.

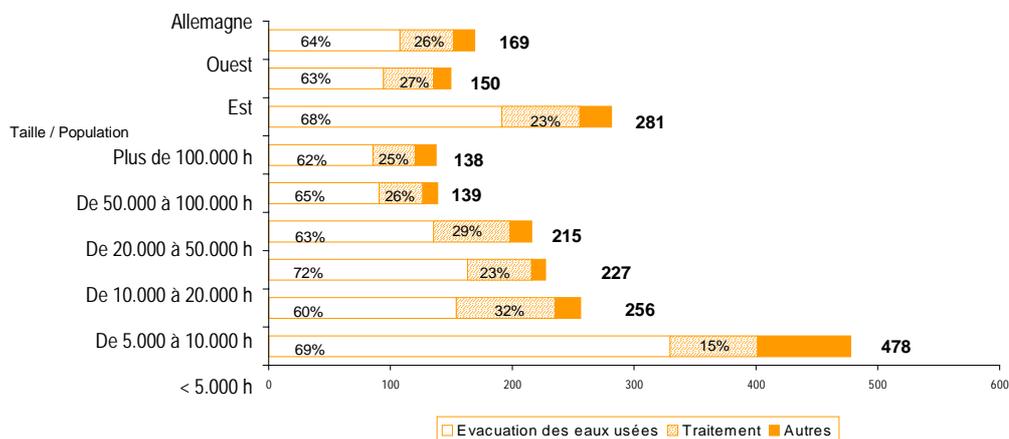
Il en ressort la structure de coûts suivante :

**Structure de coûts pour l'assainissement – 1999**



Source : ATV/BGW-Abwasserstatistik 1999

**Investissements moyens en DM pour l'assainissement par habitant pour l'année 1998**



Source : ATV - 1998



***Le débat sur l'impôt pour le traitement des eaux usées***

L'impôt sur le chiffre d'affaires est de 7% pour l'eau potable. Il est payé par tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

En revanche, à l'heure actuelle, les communes ne sont pas imposables pour le traitement des eaux usées. Le traitement n'est pas identique entre les régies ou structures purement communales *Eigenbetriebe* et les opérateurs de droit privé. Ces derniers payent l'impôt à hauteur de 16% tandis que les organismes publics en sont exempts. Les opérateurs privés considèrent qu'il s'agit là d'une réelle discrimination et d'une barrière à l'entrée au domaine de l'assainissement.

L'éventualité d'une imposition sur le chiffre d'affaires, comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau, est en cours de discussion.

### ***Régime des travaux et amortissement des travaux en concession***

Les travaux neufs et de renouvellement eau potable et assainissement sont confiés au concessionnaire.

Les opérateurs privés ne peuvent constituer de provision de renouvellement car celle-ci ne leur est pas autorisée en Allemagne. Une souplesse de principe est cependant autorisée sur trois ans.

Les travaux sont financés par des fonds de travaux aux montants prédéfinis pour la durée du contrat.

En cas de panne, une réparation n'est effectuée que si elle a été préalablement budgétée. Dans le cas contraire, elle est reportée la plupart du temps à l'année suivante. Ce système accentue souvent la détérioration des installations et n'incite pas à un entretien optimal des installations.

Le concessionnaire organise des appels d'offres et soumet par exemple la décision au « *Vertragsbeirat* » (au delà d'un seuil) dans le cas de Rostock. Les travaux de faibles montants sont justifiés par un bordereau de prix

Les durées d'amortissements sont définies par les autorités financières. Cependant les opérateurs font face à l'alternative suivante en matière d'amortissement :

- Amortissement de caducité
- Ou amortissement technique avec valeur de reprise de l'actif net en fin de contrat

(*Wiederabschaffungskosten* ou *Anschaffungskosten*)

Ils peuvent amortir les biens acquis sur l'ensemble de la durée du contrat (et répercuter ainsi totalement le coût d'achat sur les prix offerts aux consommateurs) ou accepter le principe d'une valeur résiduelle en fin de contrat. Le débat consiste alors à savoir qui revient ce reliquat.

### ***9.2.13 Qualité de l'eau et services associés à la distribution de l'eau***

En Allemagne, les plus grands problèmes de qualité concernent le chlore en eau potable et dans une moindre mesure le plomb et les revêtements bitumineux.

Il est également à noter que certains Stadwerke développent une véritable logique de marque, communiquant abondamment dans la presse sur la qualité de leur eau.

Les plus grands opérateurs commencent à développer les certifications qualité. Dans le cadre des contrats de concession, les opérateurs privés font souvent valoir le savoir faire en terme de service à la clientèle de leurs actionnaires (notamment les plus grands : RWE, Vivendi Environnement, Thyssen, Suez-Lyonnaise des Eaux) qu'ils adaptent au contexte allemand et aux situations locales (accueil physique, numéro vert, accès internet., charte de services, ...). Eurawasser collabore par exemple avec le milieu universitaire de Rostock.

La recherche et développement se partage entre de nombreux partenaires : groupes industriels, bureaux d'ingénierie, universités, instituts publics ou privés... Les Ministère sous-traitent généralement la gestion des programmes de recherche aux grandes associations professionnelles. Les opérateurs privés collaborent de plus en plus à cette recherche par le biais d'associations avec ces différents organismes et universités.

## 9.3 Les Pays-Bas : une segmentation fonctionnelle

### 9.3.1 Le contexte

#### **La situation géographique**

Population 15,8 millions d'habitants en 1999

Superficie 41 600 km<sup>2</sup>

Densité moyenne 360 habitants au km<sup>2</sup>  
(440 si l'on décompte les 15% du pays recouverts d'eau)

Remarques importantes 60% de la population habite en dessous du niveau de la mer

#### **Eau : ressource abondante mais polluée**

Paradoxalement l'eau est une ressource très fragile et les Pays-Bas dépendent de leurs voisins amonts. Les difficultés majeures rencontrées sont les forts risques d'inondation, la pollution reçue en amont rendant la masse d'eau de surface pratiquement inutilisable.

L'importance accordée à l'environnement aux Pays-Bas a conduit à une organisation où les acteurs institutionnels dans le domaine de l'eau sont nombreux, laissant peu d'opportunités au secteur privé.

L'eau est facturée en mètre cube, alors que l'assainissement et l'épuration sont des services fiscalisés.

### 9.3.2 Les acteurs et la répartition des compétences

Les Pays-Bas sont un pays très décentralisé avec trois principaux niveaux hiérarchiques pour la gestion de l'eau : national, provincial et local.

#### **Les administrations centrales**

La responsabilité en matière d'eau est partagée entre trois ministères :

**Le Ministrie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - VROM - (Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement)** est responsable de la politique générale en matière d'environnement. Il est chargé, entre autres, de mettre au point les normes de qualité, les lois relatives aux eaux souterraines, aux déchets, aux études d'impact sur l'environnement et aux autres questions couvertes par la loi sur la gestion de l'environnement. Il s'occupe aussi de l'eau potable et de l'évacuation des eaux usées.

***Le Ministrie van Verkeer en Waterstaat - VenW - (Ministère des transports, des travaux publics et de la gestion de l'eau)***, est responsable de la gestion de l'eau et de la protection contre les inondations. Toutes les mesures de caractère environnemental relatives à l'eau, que ce soit dans le domaine maritime ou dans celui des eaux intérieures, sont directement de sa compétence. Il réglemente et gère les eaux dites nationales que sont les grandes rivières, les fleuves et canaux, les estuaires, et les eaux côtières. L'administration nationale des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux ou *Rijkswaterstaat* dépend de ce ministère, elle est responsable de la lutte contre les inondations et donc des digues, de la qualité et de la quantité de l'eau (gestion des débits, maintien des niveaux adéquats), ainsi que des voies de communication (routes, voies d'eau) pour les eaux nationales.

***Le Ministrie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - LNV - (Ministère de l'agriculture, de la gestion de la nature et de la pêche)***, est responsable de la politique générale de la nature et de sa protection.

### ***Les Provinces***

Les Pays-Bas sont constitués de 12 Provinces. Les douze provinces sont responsables de la mise en œuvre de la réglementation nationale sur leur territoire. Elles sont chargées notamment de vérifier l'application des directives par les municipalités et les waterschappen, de la délivrance des autorisations prévues par la loi sur la gestion de l'environnement et du rejet des eaux usées dans les eaux de surface provinciales. De plus, elles assurent la coordination des politiques du gouvernement, telles que celles portant sur la gestion de l'eau, l'environnement, la protection de la nature, etc.

Les provinces sont responsables de la gestion de l'eau, pour les eaux provinciales de surface et souterraines, tant d'un point de vue stratégique qu'opérationnel puisqu'elles sont chargées notamment de l'attribution des permis de pompage pour les eaux souterraines. En principe, toutes les provinces ont la responsabilité de construire et d'entretenir les stations d'épuration. Toutefois, elles ont délégué cette responsabilité, ainsi que celles liées à l'attribution des autorisations de rejets des eaux usées, aux Waterschappen.

### ***Le niveau local***

Les Pays-Bas sont constitués de 536 municipalités au 01/07/2000, 64 d'entre elles ont moins de 5000 habitants. Ce nombre est issu d'une politique de fusion : les municipalités étaient au nombre de 1209 en 1851 et de 994 en 1960. La dernière fusion en date a eu lieu en janvier 2000. Les Pays-Bas sont un pays très fortement urbanisé : 51 % de la population réside dans des municipalités de plus de 25 000 habitants.

### ***Les Municipalités***

La tâche des municipalités en matière de gestion de l'eau se limite à la gestion des systèmes d'évacuation des eaux usées. La distribution d'eau potable, qui était autrefois l'affaire des municipalités, a progressivement été attribuée aux compagnies de distribution de l'eau (Waterleidingbedrijven), sociétés dont le capital appartient aux municipalités.

### Les Waterschappen<sup>27</sup>

Les Waterschappen – ou Wateringues - sont un échelon administratif spécifique et très ancien aux Pays-Bas. Dès le XIII<sup>ème</sup> siècle, les communautés locales ont élu des représentants pour parler des affaires liées à l'eau. Ces assemblées ont été à la base des Waterschappen. C'est la plus ancienne forme administrative démocratique aux Pays-Bas. Les Waterschappen sont, tout comme les Provinces, des collectivités locales.

Il existe 57 Waterschappen dont 27 ont pour fonction de transporter et de traiter les eaux usées. Elles sont plus nombreuses que les compagnies des eaux et beaucoup moins indépendantes. L'organisation des Waterschappen comprend l'Assemblée Générale (ou Conseil d'Administration) qui est élue tous les quatre ans par la population locale. L'Exécutif est choisi par l'Assemblée. Les membres de l'Assemblée Générale ne sont pas élus par des élections générales comme c'est le cas pour les communes et les provinces. Chaque catégorie d'usagers (propriétaires de biens immobiliers, pollueurs ménagers, pollueurs industriels, etc.) choisit ses représentants soit par élection directe soit par désignation. L'effectif en personnel d'une Waterschap est compris entre vingt et quatre cents personnes. Aux Pays-Bas, environ neuf mille personnes travaillent pour les Waterschappen, elles ont le statut de fonctionnaire.

Ce sont les Provinces qui définissent et supervisent les tâches dévolues aux Waterschappen ainsi que leur territoire géographique avec l'accord du Gouvernement.

### **Les compétences**

Les Waterschappen sont responsables de la protection contre les inondations (cela représente 3050 km de digues à entretenir), de la qualité (exemple : de la lutte contre la pollution, de l'épuration des eaux usées et de l'amélioration de la qualité des eaux) et de la quantité d'eau (exemple : de la gestion des débits afin de garantir le bon niveau des eaux) à l'échelon local et régional sur leur territoire, et dans certains cas de l'entretien des ouvrages hydrauliques et des infrastructures routières (au total, 6725 km de routes sont gérés par des Waterschappen).

Ce sont elles qui sont chargées de construire et d'exploiter les usines de traitement des eaux usées, ce qui représente une gestion de 410 usines de traitement en l'an 2000. Cependant, il n'y a pas de cadre juridique bien déterminé dans ce secteur malgré l'existence de la Loi sur la pollution de l'environnement (Wet milieuvverontreiniging). Elles n'ont pas de droit exclusif pour la tâche, d'autres pourraient intervenir.

---

<sup>27</sup> Les Waterschappen sont regroupées au sein de l'Unie van Waterschappen. Cette association mène des activités de lobbying. Elle veille aux intérêts individuels et collectifs des Waterschappen, elle noue des contacts, négocie avec différents organismes néerlandais (association des municipalités VNG, des provinces IPO, des agriculteurs LTO, association des compagnies de distribution de l'eau VEWIN, etc.). L'Unie van Waterschappen a un budget en l'an 2000 de 11,1 millions de florins, soit 5 millions d'euros.

Trois des douze provinces ont créé des Zuiveringsschappen, c'est-à-dire des waterings spécialisées dans l'épuration des eaux usées (Groningue, Frise, Utrecht). L'association des Waterschappen n'est pas satisfaite de cette situation et souhaiterait que ces trois Waterschappen soient également présents dans la gestion des inondations et la qualité des rejets des eaux. L'association ne peut pas obliger les Waterschappen à se diversifier. Seules les provinces le peuvent.

L'organisation des services comme de la gestion de la ressource relève du principe de subsidiarité : tant qu'un niveau plus local arrive à gérer les réseaux et à assurer la police de l'eau dont il est responsable, il conserve son autorité. Dans les faits, le contrôle provincial se traduit par l'accord que la députation provinciale doit donner aux principales décisions des waterings, et par la fixation de son règlement ; ce dernier doit être approuvé par l'Etat, qui exerce ainsi son pouvoir de contrôle a posteriori.

Ce contrôle formel n'a pas toujours permis d'éviter les distorsions entre provinces, ni d'ailleurs les conflits entre certaines provinces et leurs waterings. C'est la raison pour laquelle la loi de 1991 a limité le pouvoir des provinces, en codifiant de façon uniforme leurs rapports avec les waterings, en leur interdisant de supprimer des waterings autoritairement, et en établissant une règle unique de composition des conseils d'administration, qui ne varie qu'en fonction des tâches remplies par la wateringue. La cohérence de la gestion implique donc une approche très complexe entre de nombreux acteurs (approche du consensus néerlandais).

#### Les Compagnies de Distribution de l'Eau (WDB Water Distributie Bedrijven)<sup>28</sup>

L'eau potable est produite et distribuée par des compagnies de distribution de l'eau. En 2000, il y a 20 compagnies de distribution de l'eau, ce qui représente un total de plus de 8500 employés. Quasiment toutes ces compagnies sont des compagnies publiques dont les actions sont détenues par les provinces et les municipalités. Elles ont cependant la forme juridique des entreprises privées : BV ou NV (SARL ou SA).

Leurs tâches sont les suivantes :

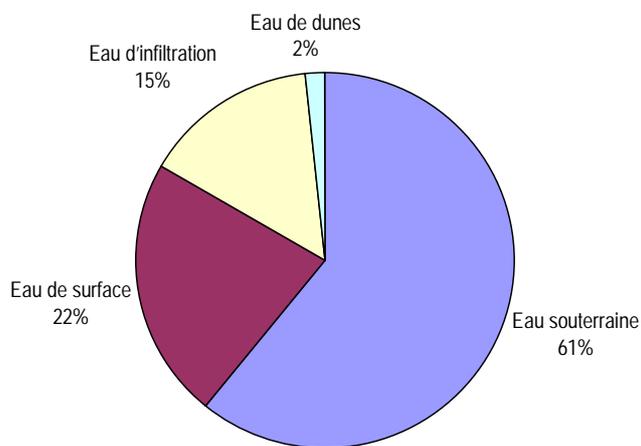
- assurer l'approvisionnement en eau potable ;
- contrôler la qualité depuis la source jusqu'aux usagers ;
- optimiser le processus de production ;
- informer, conseiller et éduquer les usagers ;
- rédiger un plan annuel.

En 1998, la production d'eau par les stations hydrauliques est de 1 239 millions de m<sup>3</sup>. En considérant le volume importé et les achats à un tiers, le volume total distribué par les compagnies de distribution de l'eau est de 1 250 millions de m<sup>3</sup>, dont 1 176 millions de m<sup>3</sup> d'eau potable. La provenance de l'eau distribuée est la suivante :

---

<sup>28</sup> Ces compagnies sont quasiment toutes réunies au sein de la *Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland* - VEWIN qui existe depuis 1952. Le VEWIN est chargé de préparer un plan pluriannuel sur dix ans tous les cinq ans. Cette association défend les intérêts de ses membres sur la scène nationale et internationale.

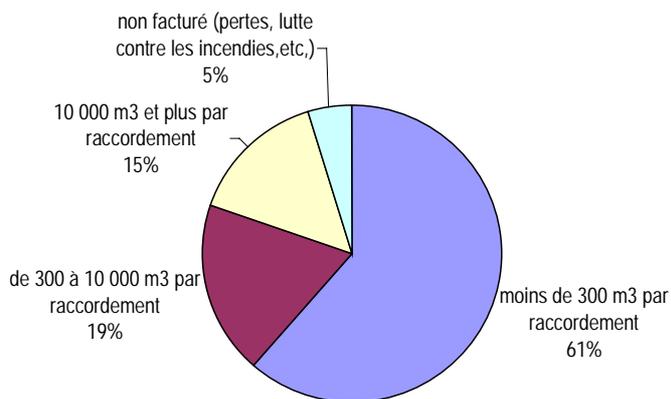
Provenance de l'eau distribuée en 1998



Source : Waterleidingstatistiek 1998, VEWIN

L'eau potable est répartie de la façon suivante entre les différents consommateurs :

Répartition de la distribution de l'eau potable par catégorie de consommateurs en 1998 (en millions de m3)



Source : Waterleidingstatistiek 1998, VEWIN



### **9.3.3 Revenus, coûts et R&D dans le cycle de l'eau**

Aux Pays-Bas, la distribution de l'eau potable est séparée du traitement des eaux usées. Les Compagnies de distribution de l'eau n'interviennent pas dans le traitement des eaux usées ; inversement, les Waterschappen, responsables du traitement des eaux usées, ne prennent pas part à la production et la distribution de l'eau potable.

#### ***La distribution de l'eau potable***

La distribution de l'eau est, comme nous l'avons vu, du ressort des compagnies de distribution de l'eau potable. Les Néerlandais les présentent comme un troisième modèle possible pour la gestion de l'eau en plus du modèle français (gestion déléguée) et du modèle britannique (gestion par le secteur privé), alternatives à la gestion publique ou parapublique ; ils nomment cette troisième possibilité le modèle « *Public Water PLC (Private Limited Company)* ».

Dans ce modèle, l'infrastructure est détenue par la *PLC*, cette dernière l'exploite en tant que concessionnaire permanent, le statut légal est le droit des sociétés (« *company law* ») et les actions sont détenues par le gouvernement local, provincial ou national en majorité.

Après la seconde guerre mondiale, elles étaient au nombre de 200. En 2000, elles ne sont plus que 20 pour des raisons d'économie d'échelles. De nombreuses fusions devraient encore apparaître à moyen terme pour au final atteindre 5 ou 6 compagnies des eaux.

#### **Rappels :**

- 90% des compteurs sont des compteurs indépendants (un compteur pour logement).
- Les fuites ne représentent que 6% de la distribution totale.
- La principale ressource en eau utilisée est l'eau souterraine (61% de l'eau distribuée en 1998).

Notons qu'il n'y pas de marché ; en effet aucune concurrence n'existe entre les compagnies des eaux.

#### **Les sources de revenus**

Ces compagnies ne reçoivent aucune subvention. Les Néerlandais paient donc « le vrai prix » de l'eau. Ce prix varie beaucoup d'une compagnie de distribution de l'eau à l'autre et d'une région à l'autre comme le montre le tableau de la page suivante.

La facture d'eau potable est constituée d'une part fixe et d'une part variable (par m<sup>3</sup>). La part fixe existe afin que la population saisonnière paie également les investissements faits par les compagnies d'eau. Le consommateur paie également la TVA (taux de 6%) ainsi que deux autres taxes.

Une taxe spéciale sur l'eau souterraine puisée s'élève à 1,5 francs par m<sup>3</sup> en 2000. Le but de cette taxe est de responsabiliser la compagnie des eaux face à la rareté des nappes souterraines et de la forcer à puiser de l'eau de surface. Cependant l'utilisation des eaux de surface entraîne des coûts supplémentaires de traitement.

## PRIX DE L'EAU

### ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE MODES DE GESTION, EN FRANCE ET EN EUROPE

---

La troisième taxe est une taxe sur l'offre de l'eau qui est de 0,855 francs par litre d'eau consommé pour les 300 premiers litres.

La facture d'eau potable reflète, en principe, tous les coûts (coût du capital, coût de gestion). Il n'y a pas de mécanisme spécial qui fixe le prix. Les municipalités contrôlent le niveau du prix mais il n'y a pas de régulateur national.

PRIX DE L'EAU

ELÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE MODES DE GESTION, EN FRANCE ET EN EUROPE

Les prix des compagnies de distribution des eaux par provinces et/ou municipalités au 1<sup>er</sup> janvier 2000

Provinces ou municipalités	Compagnies des eaux	Part fixe par an en francs (hors TVA)	Part variable en francs par m3 y compris la taxe sur les eaux souterraines (hors TVA)
Groningen	WBGron.	154,8	5,16
Groningen, gemeente		246,6	9,27
Friesland	NUON	181,5	7,065
Drenthe	WMD	184,8	5,43
Overijssel	WMO	91,8	7,515
Gelderland	WBG	107,49	7,65
Gelderland	NUON	187,56	5,565
Doorn		450	6,51
Midden Nederland	WMN	97,56	5,97
Flevoland	FDM	-	7,53
Amstelveen	Amstelland	-	8,46
Ouder-Amstel		415,08	6,51
Amsterdam	GWA	261	8,43
Heemstede	WVH	207	7,65
Noor-Holand	PWN	263,16	8,73
Haarlem, Bloemendaal, Zandvoort, Velsen		288	10,38
s-Gravenhage		366	9,42
Voorburg	DZH	298,8	9,42
Leiden		366	9,42
Rijnwoude (kern Benthuisen)		297,6	9,42
Warmond		317,4	9,42
Zuid-Holland-Oost		290,4	8,79
Alphen a/d Rijn, Zwammerdan, Aarlanderveen	WBE	-	9,24
Rotterdam		411,12	5,73
Hoeksche Waard		378,36	5,73
Dordrecht		411,12	5,73
Westland		322,92	5,535
Schiedam,		411,12	5,73
Vlaardingen/Maassluis		411,12	5,73
Delf		320,4	6,78
Zeeland	DELTA	265,68	6,48
Putte, Ossendrecht, Woensdrecht, enz.		279	5,31
Goeree-Overflakkee		265,68	6,48
Noord-West-Brabant	WNWB	279	5,52
Oost-Brabant	WOB	198	6,39
Helmond en Mierlo		-	6,84
Tilburg	TWM	181,8	6,045
Goirle		181,8	5,895
Limburg	WML	105,12	8,415
Maastricht	NBM	126	8,49

Source : VEWIN



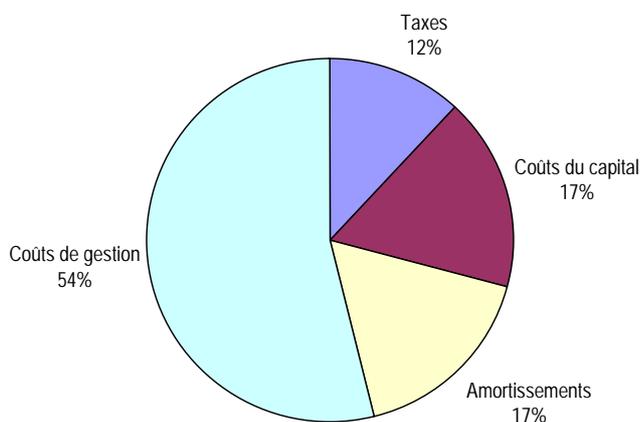
La répartition des coûts

Concernant les coûts, ce sont principalement des coûts fixes. Les coûts variables qui sont l'électricité et les produits chimiques sont faibles. En effet, le traitement de l'eau potable consiste essentiellement en potabilisation et nécessite peu de produits chimiques.

Globalement, il y a peu de prévention dans la gestion des infrastructures (principalement du curatif).

Les coûts de gestion<sup>29</sup> représentent 54% du coût total, les coûts du capital et les amortissements, 34%.

Répartition des coûts des compagnies des eaux en 1999



Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN

La répartition des coûts (voir page suivante) est très différente d'une compagnie des eaux à une autre. Les coûts de gestion représentent 71% pour la compagnie de distribution des eaux WAPROG et 44% pour WML. A l'inverse WAPORG a un coût du capital négatif alors que celui de WML représente 29% du coût total. Les facteurs locaux et les périodes d'investissements différentes sont les principales raisons de cette disparité. Notons que les compagnies des eaux ne paient pas d'impôts sur le bénéfice, à l'inverse d'une compagnie privée.

<sup>29</sup> Coûts de gestion : coûts de personnel, frais généraux, achats d'eau, coûts commerciaux, coûts de production, coûts de distribution.

Coûts du capital : intérêts, rémunération du capital (dividendes).

Amortissements : tous les amortissements sur les actifs à la valeur du coût historique.

Taxes : taxe sur l'eau souterraine et autres (hors TVA).

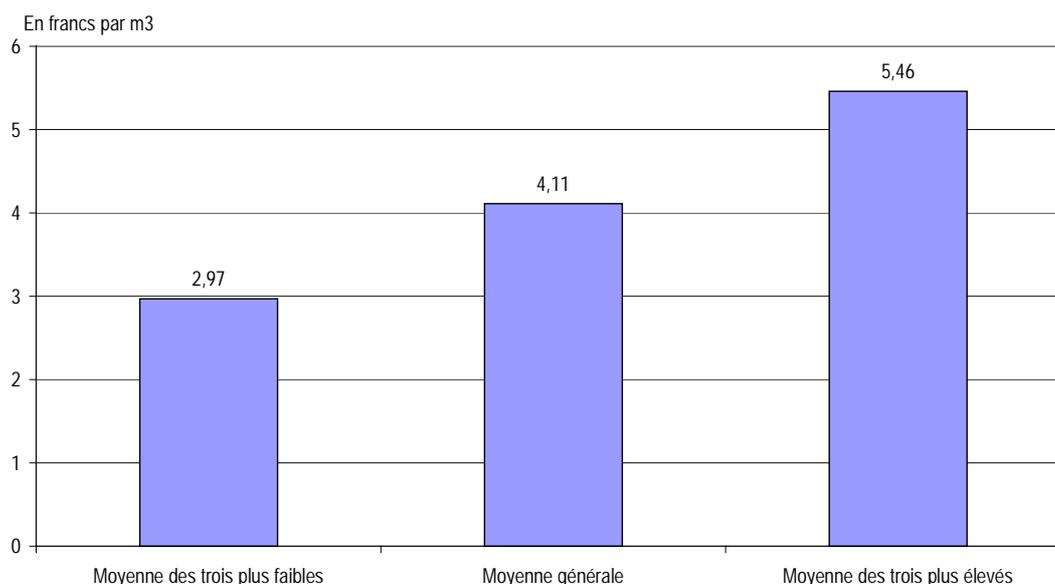
Les différences dans la répartition des coûts entre compagnies de distribution des eaux en 1999

Compagnie de distribution des eaux	Coûts totaux (en Francs par m3)	En % des coûts totaux			
		Taxes	Coûts du capital	Amortissements	Coûts de gestion
WAPROG	4,56	24	-3	8	71
WMN	5,46	22	3	15	60
WMD	5,61	18	10	15	57
NUON	5,85	18	13	17	51
WNWB	6,30	18	23	14	45
WOB	6,33	18	10	14	58
WG	7,02	15	3	17	65
FDM	7,14	18	11	16	55
WMO	7,38	14	17	19	50
WLF	7,74	16	17	21	46
GWA	8,10	2	20	20	58
WML	8,61	12	29	15	44
GWG	8,94	8	25	7	60
PWN	9,51	3	15	23	59
WZHO	9,81	11	21	18	50
DZH	11,49	4	33	16	47
<b>Moyenne</b>	<b>7,62</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>54</b>

Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN

Enfin, notons que la dispersion des coûts de gestion va du simple au double comme le montre le graphique suivant. Il en va de même concernant la ventilation des coûts de gestion en coût de production, coûts commerciaux, frais généraux et coûts de distribution (page suivante).

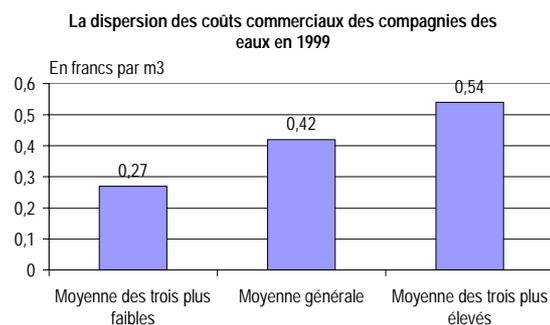
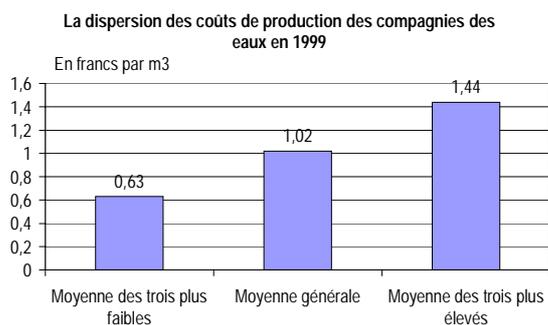
La dispersion des coûts totaux de gestion des compagnies des eaux en 1999



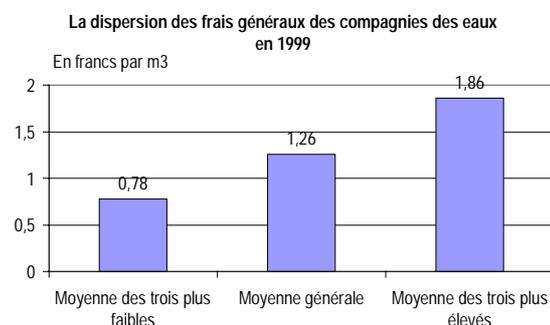
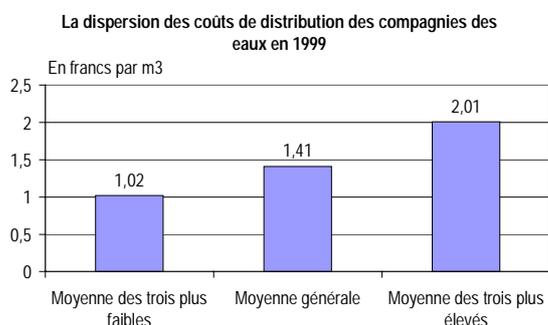
Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN

Remarque : La moyenne des trois plus faibles représente une moyenne arithmétique des trois coûts de gestion les plus faibles.





Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN



Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN

Dans le cas d'entreprises multi-services (exemple : NUON), certains coûts sont mutualisés comme certains achats, l'informatique et les locaux. Notons que dans le cas de compagnies des eaux non rattachées à des entreprises énergétiques (la grande majorité des cas), aucune mutualisation n'est possible car ce sont des entreprises à part entière.

### La gestion du risque

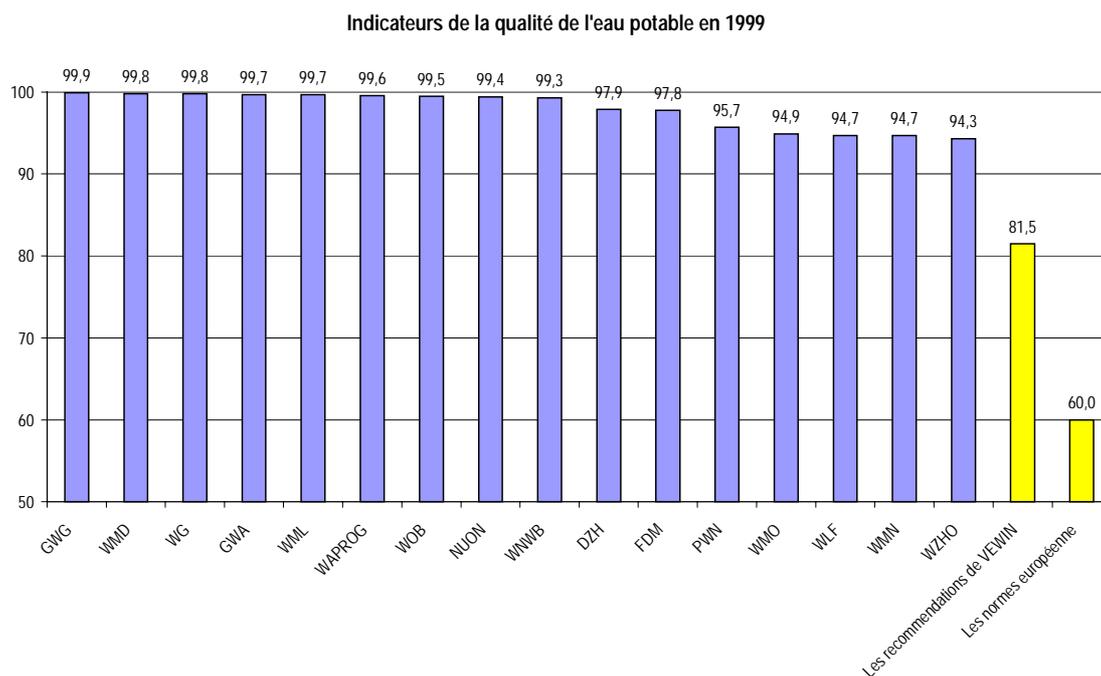
La compagnie des eaux assume le risque elle-même. Au cas où la consommation d'eau diminuerait, alors le prix augmenterait. Cependant, la consommation est stable aujourd'hui, concernant les ménages. Concernant les gros consommateurs (entreprises), certaines compagnies des eaux ont mis en place des contrats afin de maintenir la facture au même niveau pendant un nombre d'années données y compris si un changement technologique implique une baisse de la consommation d'eau de l'entreprise.

### Investissements et provisions

Les compagnies des eaux ne font pas de provisions. Lorsque des investissements sont prévus pour renouveler un équipement dans cinq ans, elles augmentent le prix pour en tirer une marge qui augmente l'autofinancement, puis elles investissent. Le prix augmente donc avant l'investissement. Notons que les compagnies des eaux ont une liberté comptable égale à celle des entreprises privées.

Au niveau des emprunts, les compagnies des eaux sont considérées comme des entreprises dont les investissements ne sont pas à risque en raison de revenus stables. Cela leur permet d'avoir des taux préférentiels. Cependant la majorité des compagnies finance leurs investissements par autofinancement.

Les investissements sont peu influencés par la directive européenne sur l'eau car les réseaux ont peu de canalisations en plomb, et les normes de potabilité de l'eau sont très au-dessus des normes européennes, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : Reflections on Performance 1999 – VEWIN

Peu d'investissements dans le secteur de l'eau potable sont envisagés à moyen terme car l'essentiel a déjà été réalisé.

La R&D

Auparavant, la R&D était financée par une partie des cotisations des compagnies des eaux versées à l'association des compagnies des eaux (VEWIN). Aujourd'hui chaque compagnie des eaux décide d'allouer ou non un budget pour la R&D dont le coût se retrouve dans le prix final. Un des principaux laboratoires néerlandais est KIWA.



*Un futur pour le secteur privé*

A l'avenir, il ne fait aucun doute que les infrastructures resteront la propriété publique. Actuellement la délégation de l'exploitation est en discussion. Le cas de NUON (la branche « énergie » de NUON<sup>30</sup> va devenir privée alors que NUON gère également une compagnie des eaux actuellement) a contraint l'Etat à re-centraliser de nouveau ce secteur afin de ne pas voir d'autres municipalités vendre leur part à des groupes prochainement privatisés, les compagnies des eaux ne pouvant pas assumer à une certaine échelle les investissements nécessaires. Cependant, il y a une ferme opposition des Pays-Bas au principe de privatiser les infrastructures.

Des négociations sont en cours pour que NUON puisse exploiter le service de l'eau potable dans le futur. Un contrat pourrait être mis en place. Actuellement, il n'y a pas de compétition entre compagnies des eaux. Il n'existe donc aucun contrat entre les municipalités et les compagnies des eaux.

Remarquons cependant qu'il existe une compagnie de distribution de l'eau privée aux Pays-Bas, Doorn. Néanmoins, celle-ci est très petite et devrait être rattachée à la compagnie de distribution de l'eau WMN qui est une *PLC*.

En prévision, ce mode de gestion n'est pas prêt de changer aux Pays-Bas. En 1998, le gouvernement a fait savoir qu'il désirait que les compagnies de distribution de l'eau potable restent entre les mains du secteur public (« Government's Position Paper »), ce qui a été approuvé par le Parlement. Une loi à ce sujet a été votée en septembre 2000 : il est maintenant impossible aux collectivités locales de vendre les parts qu'elles possèdent dans les compagnies de distribution de l'eau (comme le cas NUON). Les raisons invoquées pour cela sont : la responsabilité du secteur public en matière de purification de l'eau, la position de monopole d'une compagnie sur le site où elle est implantée (« *captive user* ») et les très bons résultats obtenus par les compagnies de distribution de l'eau existantes, tant du point de vue de la qualité, que du service et des prix.

---

<sup>30</sup> Entreprise publique dans le secteur de l'énergie (gaz, électricité). Elle employait en 1999, 6 919 personnes. Elle a produit 26 952 GWh d'électricité en 1999. En 1998, NUON est entrée dans le secteur de l'eau potable. C'est l'unique entreprise prochainement privatisée aux Pays-Bas qui gère un service d'eau potable (adduction et distribution de l'eau). En 1999, elle a vendu 97 millions de m<sup>3</sup> d'eau. Actuellement, elle gère 550 000 connections pour l'eau potable et alimente 1,3 millions de personnes. Elle est en charge de 31 municipalités et applique un prix unique même si certaines îles alimentées (dans le nord) ont un coût de distribution plus élevé qu'ailleurs.

Pour l'instant, seules des consommations importantes d'eau industrielle pourraient être fournies par le secteur privé mais cette situation pourrait évoluer. Les compagnies de distribution des eaux néerlandaises peuvent, dans la situation actuelle, difficilement accéder au marché international. Le marché néerlandais de l'eau doit être juridiquement protégé pour que la situation reste en l'état. On remarque aussi qu'au cours des débats qui ont eu lieu à propos de la révision du « *Water Supply Act* » des doutes ont été émis quant à l'efficacité et à la compétitivité des compagnies de distribution de l'eau si l'on ne faisait pas appel au secteur privé. Des parallèles ont été faits avec les secteurs de la télécommunication, de l'énergie, des déchets, etc., ainsi que des comparaisons par rapport aux autres pays européens. Des compagnies de distribution de l'eau ont fait savoir leur envie de rejoindre le secteur privé et que des entreprises de télécommunication et d'énergie (telles que Nuon et Delta) font pression pour que l'on ouvre le marché. Elles deviendraient ainsi des compagnies « *multi-utility* ».

Ainsi, même si le secteur de la distribution de l'eau ne semble pas favorable pour l'instant au secteur privé, et donc au PPP, la situation pourrait évoluer.

### ***La collecte des eaux usées***

La collecte des eaux usées et l'entretien des systèmes d'évacuation est, à l'heure actuelle, à la charge des municipalités<sup>31</sup>. Les grandes municipalités ont pour cela des bureaux d'étude, elles décident donc des travaux à réaliser, mais font souvent appel à une entreprise privée par l'intermédiaire de contrats traditionnels pour l'exécution de ceux-ci. En revanche, les municipalités moins importantes ne bénéficient pas toujours de ce savoir-faire et font donc de plus en plus appel au secteur privé pour toutes les tâches relatives à la collecte des eaux usées.

La collecte des eaux usées (taux proche de 90%) nécessitera des investissements futurs afin d'augmenter les capacités.

### ***Les sources de revenus***

Le prix de ce service est généralement inclus lors de l'acquisition d'un terrain pour construire une maison.

### ***La répartition des coûts***

Certaines municipalités ont des budgets propres aux réseaux de collecte et d'autres non. Certaines ont donc des taxes propres aux réseaux de collecte et d'autres non. Ces gestions sont considérées comme très aléatoires et aucune loi ne réglemente la gestion des réseaux de collecte (seule la responsabilité est établie).

Aujourd'hui, la taxe imposée au consommateur final ne peut pas augmenter (le gouvernement l'a bloquée au niveau actuel) ce qui pose un problème pour atteindre les 100% de taux de collecte des eaux usées.

---

<sup>31</sup> La Waterschap d'Amsterdam est la seule à avoir la responsabilité à la fois de la collecte, du transport et du traitement des eaux usées.

***Le traitement de l'eau usée***

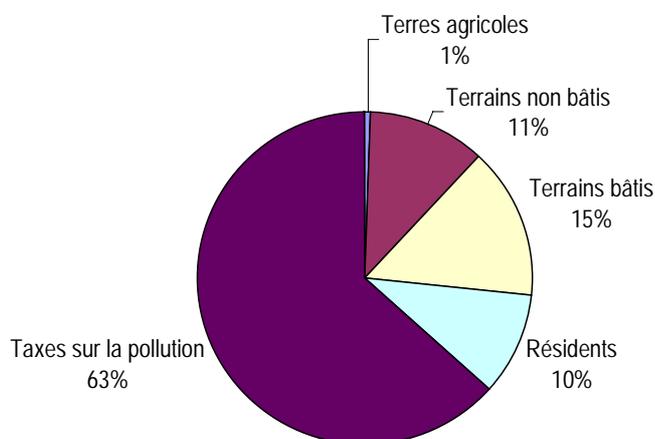
Si les Waterschappen restent aussi nombreux (27), elles ne pourront pas faire d'économies d'échelles suffisantes et des problèmes financiers apparaîtront dans le cadre de la mise aux normes et de la construction de nouvelles infrastructures.

***Les sources de revenus*****Les revenus totaux des Waterschappen**

Les revenus des Waterschappen proviennent de deux impôts : le premier (« la cote ») est attribué aux dépenses concernant les retenues d'eau, la quantité des eaux et les voies navigables, il est proportionnel à la superficie des terrains et à la valeur des biens immobiliers ; le second (taxe sur la pollution) est affecté à la gestion de la qualité des eaux, il est calculé selon le principe « pollueur-payeur » : les usines et les institutions paient en fonction de la quantité et de la composition de leurs eaux usées, les ménages paient un montant moyen. Le montant de ces impôts diffère d'une Waterschap à l'autre. Une considérable augmentation de la taxe sur la pollution est prévue.

En 1999, la répartition des impôts payés aux Waterschappen était la suivante :

Répartition des impôts payés aux Waterschappen  
(1,5 milliards d'euros en 1999)



Source : Nieuws van de Unie van Waterschappen, juillet 2000

**Les revenus relatifs au transport, au traitement des eaux usées et des boues.**

Le revenu total des Waterschappen en 1999 a été de 1,5 milliards d'euros dont un milliard provenait du transport, du traitement des eaux usées et des boues.

Les Waterschappen doivent équilibrer leur budget. Elles prélèvent une taxe payée par tous les habitants, propriétaires et usagers, de leur circonscription. Le montant de cette taxe est fixé par la wateringue elle-même dans la limite d'une fourchette de tarification approuvée au niveau national, de telle sorte que l'autofinancement est la règle, la subvention l'exception.

La taxe dépend du nombre de personne par ménages. Dans le futur, cette taxe pourrait évoluer vers une facture qui serait basée sur la consommation de l'eau potable (cette évolution reste cependant peu probable en raison de la faible corrélation entre les consommations d'eau et les rejets).

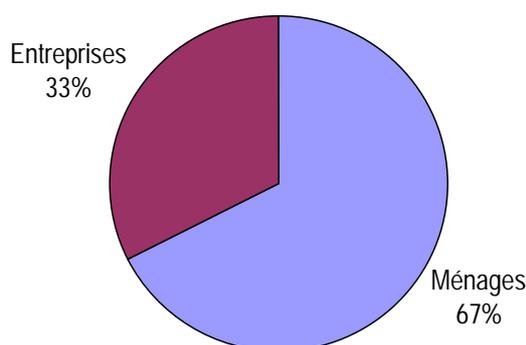
Une personne qui paie la taxe peu élire mais aussi être éligible (que ce soit un ménage ou une entreprise) à une assemblée d'une Waterschap. La taxe est la même pour tous les abonnés rattachés à une Waterschap (exception faite pour les entreprises qui paient une taxe en fonction des émissions de polluants mesurer à la sortie des canalisations d'évacuation).

La taxe payée peut être divisée en deux parties :

- 80% représentent le coût direct du traitement, c'est-à-dire le transport des eaux usées, leur traitement et le traitement des boues (en 1996, 1 570 millions de Florins);
- 20% représentent les coûts annexes tels que des taxes concernant le traitement des sols, et des pollutions diffuses (en 1996, 305 millions de Florins).

Les revenus proviennent pour les deux tiers des taxes payées par les ménages comme le montre le graphique ci-dessous.

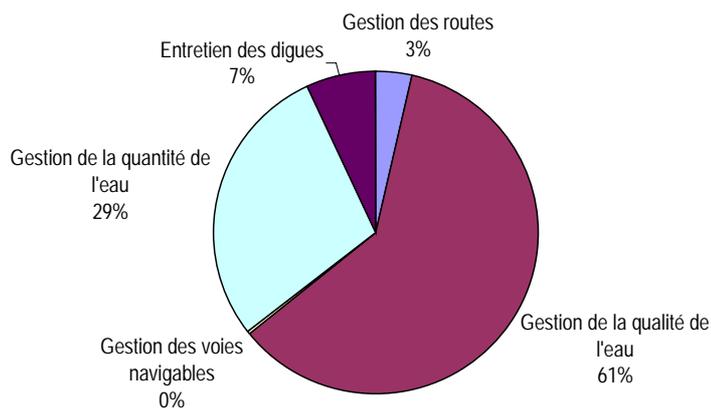
Revenus par types de producteurs d'eaux usées en 1996



### La répartition des coûts

Pour l'ensemble des Waterschappen, les dépenses étaient pour 61% des dépenses liées à la qualité de l'eau en 1999. Cependant 39% des dépenses concernait la gestion des routes, des digues ou la quantité de l'eau.

Répartition des coûts pour les Waterschappen en 1999



Source : Nieuws van de Unie van Waterschappen, juillet 2000

La répartition des coûts relatifs au transport, aux traitements des eaux usées et des boues en 1996 montre que le transports des eaux usées représente 18% du coût total.

Les coûts du capital (Intérêts, amortissements et dividendes) représentent plus de 50% du coût total. Le poids des coûts variables tels que les produits chimiques et l'énergie est faible et représente seulement 10% du coût total.

Répartition des coûts relatifs au transport, aux traitements des eaux usées et des boues en 1996 (en % du coût total)

	Coût total	Coût de traitement des eaux et des boues	Coût de transport
Charges de personnel	8	9	5
Intérêts	25	23	36
Amortissements	24	22	33
Dividendes	8	8	8
Maintenance	6	6	6
Taxes et assurances	0	0	0
Energie	6	6	8
Produits chimiques	4	4	0
Boues	16	19	0
Autres	4	4	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Central Bureau of Statistics

La répartition des coûts de traitements des eaux usées et des boues par province montre comme dans le domaine de l'eau potable des disparités importantes y compris sur les postes de coûts variables. En effet l'énergie et les produits chimiques représentent de 5 à 14% des coûts totaux.

#### Répartition des coûts de traitements des eaux usées et des boues par province en 1996 (en %)

Provinces	Charges de personnel	Intérêts	Amortissements	Dividendes	Maintenance	Energie	Produits chimiques	Boues	Autres	Total
Groningen	8	24	16	2	4	4	1	30	11	100
Friesland	8	18	22	2	12	7	5	22	4	100
Drenthe	10	18	21	0	5	7	7	30	2	100
Overijssel	10	18	25	3	6	6	4	26	2	100
Flevoland	9	27	20	0	4	5	4	22	9	100
Gelderland	8	28	19	8	6	6	3	16	6	100
Utrecht	10	27	23	2	4	6	4	19	5	100
Noord-Holland	8	31	26	5	5	7	5	10	3	100
Zuid-Holland	8	15	23	19	6	6	5	16	2	100
Zeeland	9	17	11	18	7	4	5	13	16	100
Noord-Brabant	10	20	18	6	7	7	3	24	5	100
Limburg	6	22	20	6	2	7	4	31	2	100

Source : Central Bureau of Statistics

#### La gestion des risques

Les Waterschappen transportent et traitent les eaux des ménages, des PME-PMI et des grandes entreprises. Seules les grandes entreprises ont le choix ou non de déverser leurs eaux usées dans les canalisations des Waterschappen et de les faire traiter par ces derniers. Les Waterschappen doivent donc couvrir le risque de 33% de leur revenu (voir graphique sur les revenus par utilisateur).

Une grande entreprise X peut traiter ses effluents en interne si elle le souhaite. Elle paiera alors une taxe moins élevée sur les eaux rejetées (selon les polluants mesurés) dans les réseaux de la Waterschap. L'entreprise X peut proposer ses services de traitement à une autre grande entreprise Y à un prix compétitif en comparaison de celui de la Waterschap concernée. L'entreprise Y peut choisir donc de payer une taxe moins élevée au Waterschap ou continuer à verser ses eaux usées avec un niveau de pollution inchangé dans le réseau de la Waterschap.

La Waterschap peut également décider, pour garder l'entreprise Y parmi ses « clients », de faire payer la taxe requise à Y, puis de lui reverser une subvention afin de compenser le prix moins élevé que l'entreprise Y aurait payé si elle avait sollicité les services de l'entreprise X.

#### Exemple

L'entreprise Y paie 100 à la Waterschap. L'entreprise X propose son service pour 95. La Waterschap pourra proposer de payer 105 aux ménages et aux PME-PMI (pas de concurrence sur ces producteurs d'eaux usées) et aux entreprises. Pour garder l'entreprise Y, elle pourra lui reverser 15. La hausse du prix de l'assainissement aura donc touché uniquement les ménages et les PME-PMI et favorisé les grandes entreprises par le versement de subventions.

La Waterschap peut également passer un contrat avec la grande entreprise afin de maintenir un paiement annuel fixe pendant un certain nombre d'années, même si les technologies utilisées tendent à diminuer la pollution des eaux usées rejetées, afin de maintenir un niveau de taxe constant.

Le risque est donc inexistant car les ménages et les PME-PMI n'ont pas d'autre choix que de verser leurs eaux usées dans les réseaux de la Waterschap concernée. Le seul risque proviendrait des grandes entreprises, mais les contrats mis en place ou les subventions versées par les Waterschappen sont des assurances contre ces risques.

### **La gestion financière**

Les Waterschappen ne doivent pas faire de profit. Si, au cours d'un exercice, elles sont en excédent budgétaire, elles doivent l'année suivante diminuer la taxe. La somme de l'excédent sera cependant gardée pour de futurs investissements (notons que de nombreux investissements sont nécessaires à moyen terme pour la mise aux normes des équipements).

Concernant les prêts pour le financement d'importants investissements, elles ont accès à des taux d'intérêts préférentiels auprès d'une banque publique.

Enfin, la taxe n'est pas assujettie à la TVA (contrairement à la facture d'eau potable).

### Les dépenses de R&D

Elle est assurée essentiellement par STOWA qui est financé par l'Etat, les provinces et les Waterschappen. Le budget de STOWA est de 5 millions d'euros dont les 2/3 sont consacrés au traitement des eaux usées et des boues.

### La présence du secteur privé

Le traitement de l'eau usée est sous la responsabilité des Waterschappen. Il y a actuellement 410 stations d'épuration qui traitent plus de 90% des eaux usées des ménages et des industries avant leur retour dans la nature. Dans le Quatrième document national sur l'aménagement et la gestion des eaux, il est question de « promouvoir l'efficacité de l'épuration des eaux usées en accordant des concessions par le biais des Waterschappen à des tiers pour la mise en œuvre des travaux d'épuration ou le suivi régulier, par un contrôleur, de l'efficacité des travaux d'épuration. »

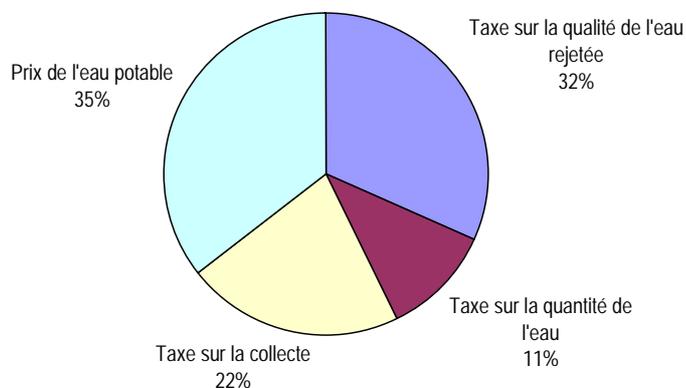
La Waterschap de Delfland a fait appel à un partenariat public-privé pour la construction et l'exploitation d'une station d'épuration : il s'agit du projet AHR (Afvalwater Haagse Regio).

### 9.3.4 *Le poids de l'eau dans le budget des ménages*

Les dépenses liées à l'eau (eau potable, collecte et assainissement) augmentent dans le budget des ménages en raisons de la hausse du coût de l'assainissement.

En 1998, la dépense moyenne par ménage (2,5 personnes) représentait 1,8% du revenu disponible et était répartie de la façon suivante :

Décomposition du prix de l'eau en 1998



Source : VenW 1998

### 9.4 Principales fusions-acquisitions depuis 1997 impliquant des groupes mondiaux

Date	Type	Montant de l'opération (millions d'ECU*)	Groupes ou entreprises	Commentaires
Jan. 97	Fusion	411,6	Cise (St Gobain) avec Saur (Bouygue)	Ce rachat permet à la Saur d'atteindre une taille critique au niveau français.
Août 97	Acquisition	174	Leigh Interest (RU) par CGE (Vivendi Environnement)	Ce nouvel investissement renforce sensiblement le poids de la CGE sur le marché britannique.
Oct. 98	Acquisition	600	49% de B-1998 (Holding de contrôle de FCC) (Esp) par Vivendi Environnement	Renforcement de la présence de Vivendi Environnement en Amérique latine à travers FCC (en commençant par la privatisation des eaux de Santiago du Chili).
Avril 99	Acquisition	7 104	US Filter par Vivendi Environnement	Il s'agit de la plus grosse acquisition française jamais réalisée outre-Atlantique. Avec US Filter, la Générale des Eaux s'arroge la première place mondiale de la distribution et du traitement de l'eau devant la Lyonnaise des Eaux. Cette acquisition lui permet également de se diversifier sur le marché industriel de la gestion de l'eau.
Juin 99	Acquisition	405	Calgon (EU) par Suez-Lyonnaise (via Degrémont)	Degrémont poursuit ainsi une stratégie de croissance externe régulière.
Juin 99	Acquisition	3 933	Nalco par Suez Lyonnaise	Suez Lyonnaise intègre ainsi Calgon, Nalco et les activités de conditionnement de sa filiale Degrémont. Il prend ainsi le leadership sur le métier du traitement chimique de l'eau des installations industrielles hautes technologies.
Juil. 99	Privatisation partielle (49,9%)	1 690	Berliner Wasserbetriebe par Vivendi Environnement (avec RWE et Allianz)	Vivendi Environnement souhaite faire de Berlin sa plate-forme pour la conquête des marchés d'Europe centrale.
Fév.00	Acquisition	67	CREA (Italmobiliare) par Sigesa (filiale italienne de la Saur)	CREA est le numéro 2 de la gestion déléguée de l'eau en Italie. La nouvelle entité deviendra un acteur majeur de l'eau en Italie avec un chiffre d'affaires annuel de 100 M€.
Avril 00	Acquisition	n.d	United Water Resources (US) par Suez Lyonnaise	Suez Lyonnaise était déjà le premier actionnaire de United Water Resources, deuxième distributeur d'eau aux Etats-Unis.

\* euros à partir de 1999 Source : BIPE d'après revue de presse

## 9.5 Perspectives de développement des marchés

### 9.5.1 Captage, traitement et distribution d'eau – Europe

#### ***La dynamique des marchés***

Depuis le début des années 1990, le chiffre d'affaires des entreprises publiques et privées dont l'activité principale est la production et distribution d'eau a crû dans l'ensemble de l'Union européenne d'environ 5,5% par an en valeur. Cette évolution est attribuable à :

- un effet quantité attribuable, selon les pays, à la hausse des volumes d'eau consommés jusqu'en 1995 et à l'accroissement de la délégation du service ;
- un effet qualité lié à l'accroissement des traitements de l'eau (détérioration de la qualité de la ressource en eau et renforcement des normes de qualité imposées par les directives européennes) ayant donné lieu à des augmentations des prix de l'eau (France, Allemagne, Royaume-Uni) ;
- la croissance du chiffre d'affaires réalisé dans d'autres activités<sup>32</sup> (diversification des entreprises du secteur).

Un trend de croissance un peu plus faible (4,4% par an) peut-être envisagé à l'horizon 2005, avec des évolutions contrastées selon les pays.

En Allemagne, la tendance à la baisse des consommations d'eau, amorcée en 1990, devrait se poursuivre dans les années à venir, mais à un rythme plus faible que par le passé (effet de seuil). Après plusieurs années consécutives de forte hausse, le prix de l'eau devrait progressivement se stabiliser, malgré l'ampleur des investissements qu'il reste à réaliser (renouvellement des canalisations, développement de nouvelles technologies de purification de l'eau), particulièrement dans les nouveaux Länders.

En France, l'atonie du marché de la production et distribution d'eau (quasi-stagnation du prix et de la consommation d'eau) devrait être en partie compensée par la croissance de l'activité d'épuration des eaux usées (accroissement des volumes traités et de la qualité des traitements).

Au Royaume-Uni, le facteur principal de changement dans les cinq prochaines années sera la baisse du prix de l'eau (de l'ordre de 2% par an en moyenne) annoncée par l'OFWAT<sup>33</sup> en novembre 1999 ; elle fait suite à six années consécutives de hausse.

<sup>32</sup>Pour la France, il s'agit notamment de l'activité d'épuration des eaux usées qui représente environ 30% du chiffre d'affaires du secteur. En ce qui concerne les autres pays, EUROSTAT n'est pas en mesure aujourd'hui d'isoler la part du chiffre d'affaires réalisé dans d'autres branches d'activité. Notre analyse et notre prévision porte donc uniquement sur l'activité de production et distribution d'eau, comprise dans l'évolution générale du secteur.

<sup>33</sup>Autorité de régulation du marché britannique de l'eau.

**Captage, traitement et distribution d'eau – Europe**  
(en millions de francs et d'euros courants\*)

	1999		Taux de croissance annuel moyen (en %)								
	Francs	Euros	92-99	99	00	01	02	03	04	05	99-05
<b>Allemagne</b>											
Chiffre d'affaires	34 916	5 323	2,3	4,0	4,0	3,0	2,5	2,0	1,5	1,5	2,4
<b>France</b>											
Chiffre d'affaires	57 659	8 790	6,3	4,0	3,7	4,2	4,2	3,7	3,5	3,5	3,8
<b>Royaume-Uni</b>											
Chiffre d'affaires	40 131	6 118	5,4	3,0	1,0	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5	1,2
<b>UE à 15</b>											
Chiffre d'affaires	231 880	35 350	5,5	4,4	4,1	4,2	4,4	4,4	4,4	4,7	4,4

\* monnaies nationales converties en francs et euros aux taux moyens de l'année 1999.  
Source : EUROSTAT (NACE 41) jusqu'en 1997, estimation 1998-1999 et prévisions BIPE

### ***L'offre et les entreprises***

La structure de l'offre varie fortement d'un pays à l'autre pour la production et la distribution d'eau. Ainsi, la France se caractérise par une longue tradition de gestion déléguée privée, avec une forte concentration de l'offre. En Allemagne, la distribution de l'eau potable est assurée par des entreprises contrôlées majoritairement par les collectivités : les « Stadtwerke », sociétés communales multi-utilities (gestion déléguée publique). Le Royaume-Uni constitue un exemple de privatisation stricto sensu, avec un véritable transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé (gestion directe privée).

Dans l'ensemble de l'Europe, l'exigence de limitation des déficits et de l'endettement public renforce le mouvement de contrôle de l'évolution des finances publiques. Le partenariat avec le secteur privé devient donc un moyen d'obtenir les capitaux tout en extrayant la dette du budget local et en faisant supporter la charge à des usagers par une tarification effectuée par une entreprise privée.

En Allemagne, les besoins d'investissements sont tels, notamment à l'Est du pays, que les grandes villes s'ouvrent à la participation du secteur privé (non sans controverse politique). Le phénomène est accentué par la déstabilisation des Stadtwerke qui a suivie la libéralisation du marché de l'électricité. A terme, une forte concentration du secteur est attendue : le nombre de distributeurs d'eau devrait passer de 7 000 à 50 d'ici dix ans. En outre, plusieurs distributeurs d'eau communaux devraient reprendre les activités de traitement des eaux usées, souvent détenues par les régies publiques de ville : les synergies entre les deux types d'activité généreront des gains de productivité.

Au Royaume-Uni, le contexte de baisse du prix de l'eau obligera les sociétés à regrouper leurs forces, ce qui entraînera des mouvements de concentration. Néanmoins, les opportunités de gains de part de marchés entre compagnies sont faibles et la pénétration du marché ne peut aujourd'hui se faire que par des opérations de fusions et acquisitions.

Compte tenu de leur expérience dans le secteur de l'eau, les entreprises françaises sont au premier rang des candidats étrangers pour saisir les opportunités d'ouverture du marché en Italie et en Allemagne.

### *9.5.2 Captage, traitement et distribution d'eau – France*

#### ***La dynamique des marchés***

L'activité de production et distribution d'eau a connu une forte croissance en francs courants à la fin des années 1980 et au début des années 1990, sous le double effet de la délégation de service public et de l'accroissement des prix lié au coût des investissements engagés et à l'accroissement des redevances perçues par les Agences de l'eau (voir plus bas).

A partir de la seconde moitié des années 1990, la croissance de cette activité s'est fortement ralentie en raison de trois facteurs principaux : le fort ralentissement de la délégation de service public à partir de 1992 (atteinte d'un effet de seuil), la réduction, depuis 1992, des volumes d'eau consommés, alors qu'ils ne cessaient d'augmenter depuis 1980 et, plus récemment, la décélération de la hausse moyenne du prix de la distribution de l'eau (y compris taxes et redevances) passant de 6% en moyenne annuelle entre 1992 et 1995 à un taux de croissance annuel moyen proche de l'inflation aujourd'hui<sup>34</sup>.

D'ici à 2005, l'activité marchande de production et distribution d'eau connaîtra une croissance en valeur très limitée (1,0% en moyenne annuelle entre 1999 et 2005). En effet, la nouvelle loi sur l'eau prévue pour 2001 devrait favoriser l'augmentation des investissements<sup>35</sup>, sans forte augmentation du prix de l'eau, en permettant notamment une meilleure application du principe du pollueur-payeur. Par ailleurs, il existe encore un important potentiel d'économie d'eau à ce jour.

#### ***L'offre et les entreprises***

Depuis la fusion de la Saur et de la Cise en 1997, le secteur marchand du service de production et distribution d'eau se répartit entre trois acteurs principaux : la Générale des Eaux (groupe Vivendi Environnement), la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez Lyonnaise) et dans une moindre mesure, la Saur-Cise (groupe Bouygues). Les régies communales couvrent aujourd'hui environ un cinquième de la population française.

De nombreux contrats, qui avaient été sécurisés avant la loi Sapin de 1992, arrivent aujourd'hui à échéance et leur renouvellement devrait intensifier la concurrence entre opérateurs. Cette dernière se joue sur le terrain de la maîtrise des prix et de la qualité des services rendus à l'utilisateur. On assiste par ailleurs à l'émergence de distributeurs d'eau indépendants, qui proposent une solution alternative aux trois majors (proximité, souplesse, engagement personnel...).

<sup>34</sup>Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, juillet 1999.

<sup>35</sup>Application de la directive sur l'eau potable et règlement du problème du plomb, optimisation des réseaux de distribution, etc.

### 9.5.3 Epuration des eaux usées – France

#### La dynamique des marchés

La période 1992-1996 restera comme une période de croissance exceptionnelle du marché de l'assainissement-épuration en France, qui est à rapprocher de l'effort spécifique engagé dans ce domaine par les villes, en particulier les grandes, avec les aides des Agences de l'eau. L'accroissement de la production de services de gestion des eaux usées doit être mise en relation avec le nombre croissant de ménages et d'entreprises desservis par les réseaux d'assainissement, le développement de modes de traitement plus performants et plus coûteux, etc. Il explique en grande partie la hausse du prix de la collecte et traitement des eaux usées (y compris taxes et redevances) sur cette période (13,8% en moyenne annuelle entre 1992 et 1995<sup>36</sup>).

Population raccordée à une station publique d'épuration des eaux usées - 1980-1997  
(en % de la population nationale)

	Traitement primaire			Traitement secondaire			Traitement tertiaire			Total raccordé		
	1985	1990	1997	1985	1990	1997	1985	1990	1997	1985	1990	1997
France	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	69.0	77.0
Allemagne	7.5	6.5	4.1	70.5	31.5	12.2	6.7	47.6	72.3	84.7	85.6	88.6
Italie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	60.7	n.d.
Pays-Bas	7.5	1.0	0.1	74.4	84.0	42.3	4.4	8.0	55.0	86.3	96.0	97.4
Espagne	13.2	11.0	10.6	15.8	29.2	34.4	n.d.	1.7	3.3	29.0	41.9	48.3
Royaume-Uni	n.d.	8.0	8.0	n.d.	62.0	61.0	n.d.	13.0	18.0	80.0	84.0	88.0

Source : OCDE, 1999

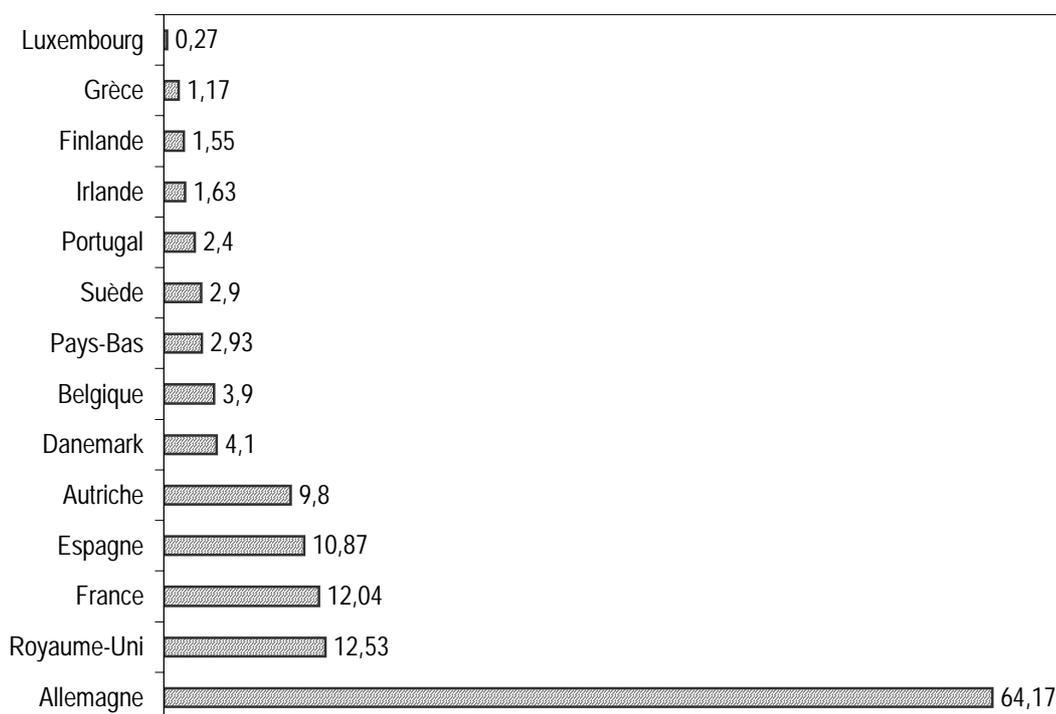
Outre le retard pris par rapport aux échéances de la directive « Eaux résiduaires urbaines », les différences géographiques, qui font que les pays ne doivent pas forcément s'équiper de la même manière, et la place de l'assainissement autonome, qui constitue un mode de traitement alternatif des eaux usées dans les pays caractérisés par une faible densité de population, permettent d'expliquer les écarts constatés entre les pays en matière de taux de raccordement à une station publique d'épuration des eaux usées.

Malgré le ralentissement de la croissance de l'activité en volume ces deux dernières années, le retard enregistré dans l'exécution des interventions des Agences de l'eau pour la mise en œuvre de leur septième programme (1997-2001) permet d'anticiper un effet de rattrapage important dans les années à venir, ce que conforte la hausse du volume de commandes de stations d'épuration enregistrée depuis le second semestre 1999 par les équipementiers.

<sup>36</sup>Source : Ministère de L'Economie, des Finances et de l'Industrie, juillet 1999.

Néanmoins, la décélération de la hausse du prix de la collecte et du traitement des eaux usées (3,7% en moyenne annuelle entre 1996 et 1998<sup>37</sup>), devrait se poursuivre. En effet, malgré l'importance des investissements qu'il reste à réaliser<sup>38</sup>, les Agences de l'eau sont aujourd'hui dans la quasi-impossibilité d'augmenter leurs redevances compte tenu des tensions qui se canalisent aujourd'hui autour du prix de l'eau (problèmes sociaux liés à l'inflation des factures, etc.). Compte tenu de ces éléments, le taux de croissance annuel moyen en valeur de cette activité serait entre 1999 et 2005 de l'ordre de 5%.

**Prévisions d'investissements sur la période 1993-2005 dans les systèmes de collecte et les stations d'épuration** (en milliards d'ECU, valeur 1994-1995)\*



\* Valeur 1996-1997 pour le Royaume-Uni

Source : Commission européenne, 1999

<sup>37</sup>Source : Ministère de L'Economie, des Finances et de l'Industrie, juillet 1999.

<sup>38</sup>Retard d'équipement de certaines grandes communes et besoins d'équipement des communes de petite taille, traitement des eaux pluviales, poursuite de l'équipement en auto-surveillance des réseaux et usines de traitement d'eaux usées, etc.

***L'offre des entreprises***

Au sein du champ concurrentiel, on retrouve les mêmes acteurs qu'en matière de distribution d'eau, c'est-à-dire la Générale des Eaux (Vivendi Environnement), la Lyonnaise des Eaux (Suez Lyonnaise) et, dans une moindre mesure, la Saur-Cise (Bouygues). Toutefois, des exemples récents ont démontré que désormais, pour les stations de petite taille, la gestion comme la construction peuvent être attribuées à des PME proposant des solutions alternatives aux trois majors. La délégation de la gestion du service ne semble plus progresser et certaines collectivités locales réfléchissent même, à l'occasion du renouvellement des contrats qui avaient été sécurisés avant la loi Sapin de 1992, à l'opportunité d'un retour en régie<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup>Cas de la ville de Grenoble par exemple.

## 9.6 Décomposition du prix de l'eau, en France

Suivent les définitions et modes de comptabilisation des redevances qui pèsent sur le prix de l'eau.

### 9.6.1 *La Redevance d'Assainissement*

La redevance d'assainissement doit être acquittée par tout usager raccordé ou raccordable à un service public d'assainissement, même s'il rejette ses eaux usées dans un branchement particulier (article L 33 du code de la Santé Publique).

Elle correspond à la rétribution du service de collecte, transport et traitement des eaux usées et doit obligatoirement être établie par les collectivités locales qui assurent ce service afin d'équilibrer leurs recettes et dépenses d'assainissement.

La redevance est assise sur le volume d'eau prélevé sur le réseau public de distribution ou sur toute autre source.

Le tarif est fixé par l'Assemblée délibérante de la collectivité publique ou de l'établissement public qui exploite ou concède le service d'assainissement. Des conditions particulières sont prévues (article R 372-11 et R 372-12 du Code des Communes ; Circulaire du 12 décembre 1978) pour :

- les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales, notamment celles prélevant plus de 6 000 m<sup>3</sup> d'eau par an. Elles peuvent se voir appliquer des coefficients de correction quantitatifs (coefficient de rejet, coefficient de dégressivité) et un coefficient de pollution ;
- les exploitations agricoles.

### 9.6.2 *Redevances des Agences de l'Eau*

Les six Agences de l'Eau sont des organismes publics administratifs chargés de gérer la politique de l'eau au niveau des six Bassins français afin de faciliter les actions d'intérêt commun. Elles collectent des redevances de consommation et de pollution des eaux.

Ces fonds leur permettent d'aider les industriels et les collectivités locales à mieux utiliser les ressources hydrauliques et à mieux les respecter.

#### ***Redevance Ressource***

Des redevances au titre de l'amélioration de la ressource en eau sont établies par les Conseils d'Administration des différentes Agences de l'Eau qui les prélèvent à leur profit et les affectent à leur politique de qualité de l'eau et d'aide aux industries, collectivités et "irriguants". Les modalités sont donc différentes selon les Agences. Les délibérations sont publiées au Journal Officiel (édition "Avis et Communication") ; tout redevable peut en obtenir la communication auprès de son Agence.

Cette redevance comporte deux termes :

1. un terme "prélèvement" dont l'assiette représente le volume d'eau effectivement prélevé dans la ressource et mesuré par un dispositif de comptage ou à défaut estimé forfaitairement (irrigation notamment);
2. un terme "consommation" dont l'assiette représente la différence entre le volume d'eau défini au terme "prélèvement" et le volume rejeté. Il est apprécié forfaitairement en fonction du mode de rejet et de l'utilisation de l'eau.

Cette redevance concerne les industries, EDF, les collectivités, les services de distribution d'eau et les irriguants prélevant et consommant de l'eau sur le Bassin et rendant de ce fait nécessaire ou utile l'intervention de l'Agence.

Plusieurs éléments inclus dans cette redevance permettent de moduler les tarifs en fonction des services apportés par l'Agence aux zones concernées :

- les prélèvements en nappe sont soumis à des redevances plus élevées que les prélèvements en eau superficielle ;
- dans les secteurs où des soutiens d'étiage sont nécessaires, une redevance dite de régulation est perçue sur les seules eaux de surface et uniquement pendant la période d'étiage ;
- dans certains secteurs l'Agence apporte des aides majorées à la réalisation de travaux. dans ces zones, dites d'action renforcée, une redevance supplémentaire est appliquée et vient équilibrer les aides majorées.

L'Agence calcule le montant dû par chaque redevable en fonction des quantités réellement prélevées. Les industriels prélevant leur eau directement dans le milieu paient leur redevance à l'Agence de l'Eau, sans intermédiaire. Dans ce cas la redevance ressource n'est pas un élément de leur facture d'eau. Cependant il faut l'y ajouter, quand on veut calculer le prix global payé par un industriel pour sa consommation d'eau. Si l'eau est redistribuée (usages domestiques ou assimilés....), la redevance est répercutée sur la facture d'eau des utilisateurs.

### ***Redevance pollution***

Cette redevance est arrêtée par délibération des Agences de l'Eau qui la perçoivent pour l'affecter à leur politique de dépollution des eaux et d'aide aux entreprises.

Est redevable toute personne publique ou privée, physique ou morale qui pollue l'eau de mer ou les eaux douces, quelque soit la qualité de l'eau fournie.

La redevance est assise sur la quantité de pollution produite un jour normal du mois de rejet maximal.

Le calcul de la pollution journalière est établi à partir d'une liste de paramètres mesurant la pollution. Les éléments constitutifs de l'assiette de la redevance sont déterminés :

- pour les usages non domestiques, par une estimation forfaitaire, ou une mesure réelle ;
- pour les usages domestiques ou assimilés, par un calcul annuel qui dépend du nombre d'habitants de la commune. Il existe ainsi 7 coefficients d'agglomération allant de 0 à 1,4. De plus un coefficient de collecte s'applique depuis 1991 pour permettre le financement des réseaux de collecte.

A chaque élément correspond un taux unitaire de base (les taux sont fixés par des délibérations des Agences de l'Eau publiées au J.O.). Ces taux unitaires de base sont modulés en fonction des secteurs géographiques par des "coefficients de zone". Il s'y ajoute une redevance spécifique en Ile-de-France.

Une prime peut être versée à ceux qui mettent en œuvre un dispositif permettant d'éviter la détérioration de l'eau. Elle est calculée en fonction de la quantité journalière de pollution dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. Les industriels bénéficiaires d'une telle prime ne versent à l'Agence que la différence entre le montant de la redevance et celui de la prime.

Pour les usages domestiques ou assimilés : la redevance figure comme une contre-valeur, calculée en fonction de la consommation d'eau, sur la facture d'eau. C'est l'organisme gestionnaire de l'eau qui la reverse à l'Agence de l'Eau.

Pour les usages industriels (au dessus de 200 équivalent-habitants de pollution émise), le calcul de la redevance est basé sur l'activité, et donc le type de pollution émise. Le calcul s'opère par barème forfaitaire ou mesure directe, sur renseignements fournis par les industriels. L'Agence perçoit alors directement les redevances, qui dans ce cas ne sont pas un élément de la facture d'eau.

### **9.6.3 Redevance du FNDAE**

Cette redevance sur la consommation d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'eau potable publique, est perçue par le FNDAE, Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau.

Ce fonds, géré par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, assisté d'un Comité consultatif, permet de financer les subventions versées aux communes rurales pour les aider à se doter de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.

La redevance est due par les services de distribution d'eau potable, quel que soit le mode d'exploitation de ces services. Sauf disposition contraire, ces services sont autorisés à récupérer auprès des usagers le montant de la redevance, sans majoration pour recouvrement ou autres frais. Elle se retrouve alors comme élément de la facture d'eau.

Elle est perçue à l'occasion de toute fourniture d'eau potable à titre onéreux ou gratuit. Les fournitures faites à d'autres services publics de distribution d'eau potable ou pour l'alimentation de certains ouvrages publics (bornes, fontaines, lavoirs...) n'entraînent pas le paiement de cette redevance.

Le tarif et les modalités d'assiette de la redevance sont fixés chaque année par la Loi de Finances.

Pour les usagers, la redevance figure sur la facture d'eau. Elle est ensuite reversée à la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

#### **9.6.4 TVA**

Elle alimente le Budget de l'Etat en s'appliquant à tous les éléments de la facture, au taux de 5,5 %.

L'application de la TVA est obligatoire sous le régime de la concession ou de l'affermage. Depuis le 1er novembre 1975, les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent (sur leur demande), être assujettis à la TVA au titre des régies de services publics. Le choix est généralement fonction de l'importance des investissements.

## 9.7 Facteurs d'évolution du prix de l'eau en France, à moyen terme

### 9.7.1 *Environnement institutionnel et concurrence*

Les travaux menés par l'ENGREF en 1998 montrent que la loi Sapin a un impact sensible sur les prix : les procédures de mise en concurrence engagées débouchent sur une baisse de 9% en moyenne du prix payé au délégataire. Les baisses les plus significatives concernent les services d'eau potable qui desservent plus de 20 000 habitants. Les écarts de prix entre collectivités ont tendance à se réduire, sauf pour les services d'assainissement qui desservent moins de 20 000 habitants.

### 9.7.2 *Influence du milieu naturel*

L'influence du milieu naturel apparaît assez évidente en ce qui concerne le coût de l'approvisionnement en eau. En effet, l'eau est une ressource d'inégale disponibilité à la fois dans l'espace et le temps. Les stocks d'eau douce disponible, globalement abondants en France (4 000 m<sup>3</sup>/an/habitant, contre 2 600 m<sup>3</sup> en RFA et 2 200 m<sup>3</sup> en Grande-Bretagne), varient d'une saison à l'autre et d'une région à l'autre.

De plus, les coûts ne sont pas les mêmes pour une commune qui prélève l'eau dans une nappe souterraine non polluée et pour celles qui doivent la prélever dans des eaux de surface plus ou moins aptes à la consommation. En Ile-de-France, 60 % de l'eau distribuée est prélevée dans les eaux de surface.

Ces coûts expliquent certaines différences du prix de l'eau. Quant à leur poids sur l'évolution de ce prix de l'eau, on peut raisonnablement s'attendre dans certains cas à un alourdissement. En effet, on ne peut pas prélever l'eau sans limite dans certaines nappes aquifères sous peine de les tarir et de déséquilibrer de façon irréversible le milieu naturel. De plus, certaines sources sont de plus en plus polluées et nécessitent des moyens plus importants pour les rendre potables, d'autant que les normes de potabilité sont de plus en plus exigeantes.

Le milieu naturel peut également influencer le prix de l'assainissement, car contrairement aux réseaux d'approvisionnement en eau, toutes les communes ne sont pas encore bien équipées. Cette situation explique l'essentiel de l'augmentation de prix prévue à moyen terme pour le poste assainissement. De plus, les exigences de plus en plus fortes en matière de protection de l'environnement poussent à exiger un assainissement plus élaboré dans certaines zones dites sensibles afin de protéger le patrimoine naturel.

### 9.7.3 *Influence de la taille des communes*

En première analyse, il apparaît que les petites communes bénéficient du prix de l'eau le plus avantageux.

Cependant, en premier lieu, ces communes, souvent peu peuplées, ne perçoivent en général pas de redevance d'assainissement, car il n'y a pas d'assainissement collectif. En effet, seulement 30% des communes de moins de 500 habitants possèdent une station d'épuration. Cette proportion diminue lorsque la taille augmente (60% pour les communes de 500 à 2000 habitants). Au-delà de 10 000 habitants, 95% des agglomérations disposent d'une station d'épuration. Si l'on considère que les communes dotées d'un service d'assainissement, les plus petites communes ont un prix de l'eau est plus élevé.

En outre, on sait que les traitements visant à la potabilisation de quantités moindres sont moins sophistiqués ou développés que dans les grandes villes. Quand l'alimentation se fait directement à partir d'une source, il peut même ne pas y avoir de traitement du tout.

En troisième lieu, les petites communes bénéficient de modes de financement très favorables par le biais du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) et des départements.

De plus, dans les communes urbaines, si le prix de l'eau reflète assez fidèlement l'incidence des charges financières correspondant aux investissements, au-delà d'un certain seuil, les économies d'échelle peuvent jouer à la fois sur l'adduction, qui est moins coûteuse par consommateur lorsque la densité est forte, et sur les services d'assainissement.

Le coût réel du mètre cube d'eau est ainsi plus élevé en milieu rural qu'en zone urbaine. Selon le FNDAE, le prix de revient à l'unité est trois fois plus élevé en zone d'habitat dispersé qu'en agglomération urbaine (incidence du kilomètre linéaire par abonné).

#### *9.7.4 Influence du mode de gestion du service de distribution*

Le choix du mode de gestion n'est pas neutre : le prix de l'eau distribuée par des sociétés privées subit généralement des variations plus accentuées que celui de l'eau gérée par des organismes publics.

L'écart aurait été de 25% dans les années 80, et il se réduirait depuis (13% en 1998<sup>40</sup>).

Néanmoins, ces deux prix ne correspondent pas aux mêmes prestations. Ce renchérissement peut en effet être attribué aux facteurs suivants :

- Le choix de la délégation des services d'eau se fait en général au moment où les communes se trouvent confrontées à des investissements lourds, mais nécessaires, tels que le renouvellement du réseau de distribution, et dont elles ne peuvent assurer le financement.

<sup>40</sup> DGCCRF

- Si elle choisit l'autofinancement, la commune est tentée d'utiliser son budget général, et le prix des services d'eau et d'assainissement devient inférieur au coût effectif de ces services, certaines charges de fonctionnement étant parfois imputées à ce budget général. Cette option est soumise de plus en plus à condition, suite à la mise en application de l'instruction comptable M49. Instaurée en 1992, celle-ci prévoit, en principe, la séparation complète du Budget "Eau et Assainissement" et du Budget Général, ainsi que la pratique des amortissements.
- La gestion privée se traduit depuis toujours par la mise en place d'une comptabilité analytique, donc par des calculs d'amortissements, par la nécessité d'assurer l'équilibre des comptes à travers cette seule activité, et par la rémunération du prestataire.
- Les différences de prix entre la régie directe et la délégation devraient de toute façon diminuer, avec l'application de l'instruction M49 qui permettra à long terme une meilleure maîtrise des coûts et surtout une meilleure transparence des comptes.
- Les services délégués recourent, généralement, à des techniques d'épuration plus poussées.

#### 9.7.5 Assainissement des eaux usées

L'assainissement est probablement le poste qui est amené à croître le plus dans la facture d'eau. En effet, contrairement aux équipements de traitement-potabilisation et de distribution de l'eau, de nombreuses communes ne sont pas encore équipées de réseaux de collecte des eaux usées et de procédés d'assainissement. La réalisation des travaux rendus nécessaires pour respecter les obligations de la loi sur l'eau et de la Directive sur les eaux résiduaires urbaines du 21 mai 1991 (reprise en France par le décret du 3 juin 1994), qui fixent les échéances pour le développement des réseaux de collecte et de traitement des eaux usées: 1998-2000-2005, sont, et seront encore, à l'origine des plus importantes augmentations du prix de l'eau, surtout dans les communes de plus de 2000 habitants non encore équipées, qui se voient dans l'obligation de mettre en place un réseau de collecte et de traitement à l'échéance 2005.

Même si les programmes de rénovation ont commencé à se mettre en place, et que le taux de dépollution progresse, la situation n'est guère satisfaisante. Selon le Cercle Français de l'Eau, au rythme actuel (+1% par an), il faudra attendre 2015-2020 pour atteindre l'objectif énoncé d'un taux de dépollution de 70%. De nombreuses stations d'épuration sont à renouveler complètement, et dans les villes de 2 000 à 15 000 habitants plusieurs milliers de nouvelles stations sont à construire.

Les investissements induits par la Directive, estimés à l'origine à environ 25 Mds de francs pour les stations et 75 Mds pour les réseaux, sont revus à la hausse. Selon le Cercle Français de l'Eau, 165 Mds de francs seraient nécessaires pour achever le dispositif d'assainissement en France et sécuriser la distribution.

La collecte et le traitement des eaux pluviales, que l'on commence seulement à prendre en compte globalement, peuvent également avoir des conséquences très lourdes sur l'évolution du prix de l'eau. En effet, 16% seulement des équipements nécessaires sont réalisés et il ressort de l'étude réalisée par l'Afpe, que 61% des communes interrogées n'ont pris aucune précaution particulière pour l'assainissement par temps de pluie. Le Cercle Français de l'Eau évalue les besoins à 100 Mds de francs d'investissements.

Si les coûts d'une prise en charge des eaux pluviales sont considérés comme des dépenses relevant de l'intérêt général, et donc du budget général de la commune, leur répercussion se fera sur les impôts locaux et non sur la facture d'eau.

#### *9.7.6 Exigences en matière de qualité et de sécurité de l'eau potable ou de l'assainissement*

Les investissements importants entrepris dans ce secteur sont à imputer à la fois aux exigences du public face à la qualité de l'eau distribuée et du milieu naturel, et à la normalisation croissante (composition de l'eau potable, seuils limites de rejets).

Parmi d'autres facteurs, la réglementation européenne dans les domaines de l'eau, de l'assainissement-épuration a des impacts sur le volume des investissements et le prix de l'eau :

- Avec la directive 91/271/CEE Eaux résiduaires urbaines, près de 20 000 agglomérations de l'Union européenne doivent mettre en place un système de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires, pour un investissement global estimé à 130 milliards d'euros pour la période 1993-2005, dont 53% pour les systèmes de collecte et 47% pour les stations d'épuration. Le coût moyen pour l'ensemble des 14 Etats membres est de 307 ECU par EH. Ces investissements peuvent bénéficier des aides communautaires au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion.
- La nouvelle directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (deuxième révision de la directive CEE n°80-775 du 15 juillet 1980) adoptée le 3 novembre 1998, impose de nouvelles valeurs limites conformes à celles préconisées par l'organisation mondiale de la santé (OMS) pour une série de paramètres chimiques et microbiologiques. Le seul passage de la norme sur le plomb de 50 µg à 10 µg devrait coûter de 70 à 75 milliards de francs à la France<sup>41</sup> (dont près de 80% pour remplacer les conduites d'immeubles et donc à la charge des propriétaires). L'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne devraient investir respectivement 91, 85 et 60 milliards de francs.

Depuis plusieurs années, les échéances fixées par la directive européenne «Eaux résiduaires urbaines» («ERU») déterminent dans une large mesure la hiérarchie des priorités d'investissement, telle qu'elle apparaît à travers les résultats de l'enquête ECOLOC.

<sup>41</sup> Cette évaluation avait été établie à 120-130 milliards de francs en 1998.

A l'approche de la date butoir du 31 décembre 2005 (date à laquelle les textes prévoient une obligation générale d'assainissement sur tout le territoire), la prise de conscience des objectifs de la directive ERU se maintient avec 79% des collectivités répondantes en mesure de se positionner par rapport au respect des échéances :

- En ce qui concerne l'échéance du 31 décembre 1998, 54% considèrent qu'elles auront un retard supérieur à trois ans (18% en 1999) ;
- En ce qui concerne l'échéance du 31 décembre 2000, 10% considèrent qu'elles auront un retard supérieur à trois ans (13% en 1999) ;
- En ce qui concerne l'échéance du 31 décembre 2005, 8% considèrent qu'elles auront un retard supérieur à trois ans (17% en 1999).

Il faut cependant nuancer ces résultats pour les années 2000 et 2005, les collectivités locales étant en général très optimistes pour ce type de prévision.

Le principal motif de non respect des échéances de la directive européenne ERU est d'ordre financier.

Dans le domaine de l'assainissement et de l'épuration des eaux usées, 46% des collectivités locales ayant répondu à ECOLOC anticipent une hausse supérieure à 5% en 2001 et 38% en 2002 - 16% prévoient une hausse de plus de 20% en 2001 et 12% en 2002. Une partie des investissements a déjà été réalisée, mais le retard pour se conformer à la directive « ERU » demeure important.

Dans le domaine de l'eau potable, 25% des collectivités répondantes affichent des perspectives de croissance de l'investissement en 2001 et 20% en 2002. Les collectivités anticipant une forte hausse (>20%) sont moins nombreuses dans le domaine de l'eau potable que dans le domaine de l'assainissement et de l'épuration.

Cependant, il reste un an à l'État pour transposer la directive du 3 novembre 1998 et quatre ans pour faire respecter cette directive relative à l'eau potable imposant que l'eau devra être potable non simplement en sortie du réseau public mais aussi au robinet.

Une grande partie des investissements dans le domaine de l'eau potable a déjà été réalisée dans le passé et l'effort d'investissement qu'il reste à accomplir est soumis à un degré d'urgence réglementaire moins élevé que dans le domaine de l'assainissement-épuration.

#### ***9.7.7 Influence de l'alourdissement des taxes et redevances (hors assainissement)***

##### ***Redevances des Agences de l'Eau***

Le poids des redevances de l'Agence de l'Eau dans le prix de l'eau va croissant. Il est variable selon les communes en fonction du Bassin dont elles dépendent.

L'accroissement très net observé pour la période 1992-96 est consécutif à la décision, prise lors de l'élaboration du VIème programme, d'autoriser le doublement des aides distribuées et donc, en conséquence, celui des redevances. Cette décision avait pour objectif de développer les investissements en matière de dépollution, sur lesquels l'accent a été porté, mais aussi ceux destinés à la protection de la ressource. Objectif largement atteint.

### ***Redevance du FNDAE***

C'est un poste qui a peu évolué en valeur absolue et dont le poids dans le prix de l'eau tend à diminuer. Depuis 20 ans, cette redevance a, en effet, subi une forte érosion monétaire (12,5 centimes / m<sup>3</sup> en 1994 contre 6,5 centimes / m<sup>3</sup> en 1975).

A l'avenir, elle peut cependant s'accroître plus fortement face aux besoins importants des communes rurales pour la mise en oeuvre des nouvelles exigences d'assainissement. Cependant c'est une donnée très politique, touchant à la répartition des ressources et relevant de la solidarité nationale. Il est difficile d'extrapoler.

### ***TVA***

La TVA a touché progressivement tous les éléments de la facture d'eau, contribuant au renchérissement du prix de l'eau. Le taux normal a augmenté récemment en France de 2 %, en excluant les produits alimentaires. L'eau reste donc, à ce jour, soumise au taux réduit de 5,5 % ; mais pour combien de temps ?

### ***9.7.8 Choix d'imputation des charges***

L'accroissement du prix de l'eau ces dernières années est essentiellement lié à la prise en compte, au niveau de la facture d'eau, des dépenses d'assainissement et non plus du simple coût d'approvisionnement de l'eau.

Face aux exigences de l'opinion publique et à la prise en compte plus globale des questions d'environnement, d'autres dépenses relatives à l'eau apparaissent : protection des ressources (nappes...), restauration du milieu naturel (dépollution des cours d'eau, du littoral...), protection des zones sensibles, traitement des eaux pluviales, protection contre les inondations (retenues...), etc.

Doit-on prendre en compte ces dépenses dans la facture d'eau, donc auprès de l'utilisateur, ou les répartir sur les contribuables ?

En matière de protection du milieu, le renforcement des normes d'assainissement va dans ce sens et est déjà à l'origine de l'accroissement du prix de l'eau, phénomène qui va vraisemblablement se poursuivre. En matière d'eaux pluviales, la question n'est pas encore totalement tranchée. Ces choix, de nature assez politique, influenceront inmanquablement le prix de la facture d'eau.

## 9.8 Bibliographie indicative

TITRE / OBJET	AUTEUR	TYPE	
Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World	Report of the Secretary-General United Nations	Rapport imprimé à partir du site internet UN	10
Enquête sur le prix de l'eau 1992 - 1998	DGCCRF	Etude / Rapport	
European Water Company Profiles	David Owen Financial Times	Rapport du Financial Times energy	
Les politiques de l'eau en Europe	Bernard Barraqué	Ouvrage Editions La Découverte	
Rapport du Conseil Economique et Social			
Gestions urbaines de l'eau	Sous la direction de Dominique Lorrain pour le compte du Conseil de Concertation de l'Eau et de l'Assainissement	Ouvrage Editions Economica	
La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement	Cour des Comptes	Rapport Public Particulier Les Editions du Journal Officiel	01
L'assainissement des grandes villes	Office International de l'eau	Statistique	
Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ?	Assemblée Nationale Ambrois Guellec Député	Rapport d'information	08
L'eau - Usages et conflits d'usages Que sais-je ?	Jacques Lecomte Directeur de recherche honoraire à l'Institut National de la Recherche Agronomique	Ouvrage Editions PUF	01
L'eau au XXI <sup>e</sup> siècle De la Vision à l'Action	Différents Auteurs par chapitre Concours de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et du Conseil Mondial de l'Eau	Ouvrage Editions Futuribles	22
Les réseaux de services publics dans le monde	Commissariat général du Plan sous la direction de Michel Walrave	Ouvrage Editions ESKA / ASPE	
Les services d'eau en Asie : dans l'attente d'une révolution tarifaire	Ministère des Affaires Etrangères Nicolas Renard	Rapport	01
Négocier, gérer et contrôler une délégation de service public	Institut de la gestion déléguée Travaux réalisés sous la présidence de Marceau Long	Ouvrage La documentation Française	
Quelles régulations pour l'eau et les services urbains ?	Haut Conseil du Secteur Public	Rapport	01
Services publics locaux en gestion déléguée La vérification des comptes des délégations par les chambres régionales des comptes	Pierre Faisandier Institut de la Gestion Déléguée	Ouvrage	01

PRIX DE L'EAU

ELÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE MODES DE GESTION, EN FRANCE ET EN EUROPE

Tarification de l'eau à usage agricole dans les pays de l'OCDE	Alberto Garrido Professeur de l'Universidad Politécnica de Madrid Examiné et révisé par l'OCDE	Rapport	04
Tarification de l'eau à usage industriel dans les pays de l'OCDE	William Baker et Sophie Tremolet National Economic Research Associates (NERA) Examiné et révisé par l'OCDE	Rapport	01
Tarification de l'eau à usage ménager dans les pays de l'OCDE	Paul Herrington Département de l'économie de l'Université de Leicester Examiné et révisé par l'OCDE	Rapport	10
The European Water Industry A country-by-country analysis	David Owen Financial Times	Rapport du Financial Times energy	
Utilities : UK	MSI	Etude / Rapport	
Water Resources Management in Asia Volume 1 - Main Report	Frederiksen Harold D.	Etude / Rapport	
Water Utilities Data Book	Asian Development Bank	Statistique	
Enquête annuelle sur le prix de l'eau	National Utility Service (NUS)		
World Electricity and Water & Sewage Markets by Country	Cattermole Giles DATAMONITOR	Etude / Rapport	
Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement.	Joël Bourdin, sénateur-maire de Bernay (Eure)	Ouvrage	E Eco
Le prix de l'eau.	Françoise Nowak, journaliste.	Ouvrage	E Eco



LES INTERVENTIONS SUR LES EQUIPEMENTS DE GESTION DE L'EAU POTABLE

	Équipements	Nature des interventions	Durée de l'intervention	
			Facteur de variation	Durée indicative
EAU POTABLE	Réservoirs	Préparation, vidange, nettoyage, remise en service, entretien des abords	Volume et caractéristiques propres du réservoir	Préparation et suivi : 5 à 10h Nettoyage : 2 agents pendant 4 à 8h
	Station de traitement (production eau potable avec traitement simple : neutralisation ou déferrisation)	Visites de contrôle courant bihebdomadaire à hebdomadaire – Passage semestriel à annuel d'un chimiste Entretien des abords	Caractéristiques des équipements	Nd
	Réseau	Entretien usuel : surveillance, purge, manœuvre de vannes, vérification de petits accessoires Contrôle et entretien des accessoires de comptage ou de protection isolée (démontage, vérification, nettoyage) Contrôle et entretien des appareils de régulation (réducteurs, stabilisateurs de pression ...) Campagne de recherche de fuites sur le réseau (par corrélation acoustique) : en moyenne 5% de linéaire par an Réparations. Indice linéaire de réparations de fuite : 0,1 à 0,5 / km / an Fourniture et sous-traitance (TP)	Complexité réseau  Linéaire, densité de branchements complexité, qualité du réseau  Etat de réseau  Nature des engins TP et localisation des travaux	Un équivalent temps plein pour 2000 km de réseau  2h par site  8h par appareil / an  1,5 km de linéaire par campagne 8h par campagne 0,2 intervention / km / an (5 à 30 heures / intervention)
	Branchements	Préparation (1 à 3% des branchements réparés en moyenne / an)	Nature de l'équipement remplacé	6 à 12 heures par réparation de branchement
	Télégestion	Pilotage des installations : du simple report d'alarmes à la télégestion utilisée en temps quasi-réel Contrôle et entretien des installations de télégestion	Selon le type de gestion (densité des installations** + inclus dans les visites courantes des infrastructures	n d
	Gestion de clientèle	Relevé de compteurs	Densité de l'habitat	60 à 100 relevés / jour / personne

\*Nombre d'index reportés par exemple. Source : BIPE d'après CEMAGREF-ENGEES

**LES INTERVENTIONS SUR LES EQUIPEMENTS DE GESTION DES EAUX USEES (ASSAINISSEMENT)**

	Équipements	Nature des interventions	Durée de l'intervention	
			Facteur de variation	Durée indicative
ASSAINISSEMENT	<b>Epuration</b> Dégrillage Désablage Dégraissage Besoins d'aération Classificateur Comptage des eaux traitées Silos à boues Déshydratation des boues	<b>Tous types d'intervention :</b> Nettoyage Vérification d'entretien Relevé des compteurs Tests de contrôle Manœuvres Graissage des équipements électromécaniques Vidange des réducteurs Contrôle électrique Contrôle instrumentation Vérification mécanique Vérification des pressions Réglage des asservissements  Prestation d'hydrocurage Analyses sur site	Nombre d'équipements Nature des équipements	Calcul complexe (plusieurs types d'intervention par équipement)
	Poste de relèvement Dégrillage	Nettoyage Enlèvement des sous produits	nd	26h/an 26h/an
	Pompes de relèvement	Nettoyage Contrôle électrique Relevé des compteurs Vidange des réducteurs		4h/an 4h/an 4h/an 4h/an
	Bâche	Nettoyage Hydrocurage		8h/an 8h/an

Source : BIPE d'après CEMAGREF-ENGÉES

**LES INTERVENTIONS SUR LES EQUIPEMENTS DE GESTION DES EAUX USEES (ASSAINISSEMENT)**

	Équipements	Nature des interventions	Durée de l'intervention	
			Facteur de variation	Durée indicative
ASSAINISSEMENT	Réseau	Entretien usuel : travaux d'hydrocurage Hydrocurage des regards de visite  Curage préventif des collecteurs d'assainissement gravitaires (20 à 33 % du réseau /an) Curage curatif des canalisations  Réparation indice linéaire de réparation de 0 à 0,3/km/an	Nombre de regards par km de réseau (20/km de réseau gravitaire en moyenne) Etat et structure du réseau (pente ...) Etat réseau et importance de eaux claires parasites  diamètres canalisations environnement ...	10 regards/h  400 m/J  nd  nd
	Branchements	Interventions rares	Nd	6 à 12h/intervention (service à caractère rural)
	Réseaux et branchement	Fournitures et sous-traitance	Nd	Nd
	Télégestion	Exploitation des équipements et utilisation des informations Contrôle et entretien des installations	Nd  Nd	Nd  Inclus dans les opérations liées à la maintenance des infrastructures

Source : BIPE d'après CEMAGREF-ENGEES