École Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts

La régulation des services publics d'eau et d'assainissement : pertinence d'un observatoire européen sur la délégation

Serge Garcia, Lise Breuil, Lætitia Guérin-Schneider

Cahier N^o 1 - Mai 2003

Les Cahiers de Recherche GEA

Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement

La régulation des services publics d'eau et d'assainissement : pertinence d'un observatoire européen sur la délégation

Serge Garcia[a], Lise Breuil[b], Lætitia Guérin-Schneider[c]

Mai 2003

Travail réalisé avec le soutien du Fonds National de Solidarité pour l'Eau
(Direction de l'Eau, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable)

Résumé

Les services publics en réseau subissent depuis quelques années de profondes transformations dans leur organisation, se traduisant par la délégation de leur exploitation dévolue historiquement aux autorités publiques, et par une ouverture à la concurrence et aux capitaux privés. La libéralisation continue de ces services observée dans plusieurs États européens finit par gagner tous les secteurs y compris ceux de l'eau et de l'assainissement. Dans ce document, nous tentons de répondre aux questions suivantes : pourquoi les activités d'alimentation en eau potable et d'assainissement ont-elles besoin d'être régulées ? Peut-on alors envisager de créer un Observatoire européen des pratiques de délégation de ces services et des dispositions prises pour leur régulation ?

Dans cette perspective, nous rappelons les spécificités technologiques et économiques du secteur de l'eau, les problèmes liés au caractère monopolistique du marché et les systèmes de régulation qui sont proposés pour y remédier. Nous décrivons ensuite les principales évolutions observées dans la régulation du secteur de l'eau en Europe, ainsi que les différents organismes et dispositifs créés dans certains pays dans le but d'améliorer la performance des services. Enfin, nous présentons quelques éléments pour alimenter le débat sur la mise en place d'un Observatoire européen des services d'eau et d'assainissement. Nous nous interrogeons en outre sur les différents rôles que peut jouer une éventuelle régulation des services publics, et quel est l'échelon approprié pour ce type d'intervention.

[a]Laboratoire GEA-ENGREF, 648 rue Jean-François Breton, BP 44494 - 34093 Montpellier Cedex 5, e-mail : garcia@engref.fr.
[b]Laboratoire GEA-ENGREF, e-mail : breuil@engref.fr.
[c]Laboratoire GEA-ENGREF, e-mail : guerin@engref.fr.

1 Introduction

Dans toutes les industries de réseau (électricité, gaz, télécommunications, services postaux, transports urbain, ferroviaire, aérien) et dans beaucoup de pays (Angleterre, Australie, États-Unis, pour ne citer qu'eux), d'importantes transformations dans l'organisation des marchés se sont traduites par une ouverture sans précédent à la concurrence et aux capitaux privés. Une des recommandations des économistes et des décideurs politiques est de démembrer les monopoles qui étaient jusque-là considérés comme naturels avant d'introduire la concurrence dans ces services.

La libéralisation continue de ces services publics industriels et commerciaux observée dans les États européens (avec des degrés différents) finit par gagner tous les secteurs y compris ceux de l'eau et de l'assainissement[1]. Ce phénomène est étroitement lié au développement du marché unique européen. Cependant, parmi les services publics en réseau, ceux de l'eau semblent avoir été exclus des restructurations observées dans les autres secteurs jusqu'à récemment. La question de savoir si les services de l'eau doivent être traités comme les autres services d'intérêt général reste entière, et la nature du bien "eau" et de ses services semblent être la clef de ce débat.

La nature de l'eau et de ses services en question

La directive cadre sur l'eau (DCE)[2] de l'Union européenne (UE) considère d'une part que l'eau n'est pas "un bien marchand comme les autres mais plutôt un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel." Elle affirme plus loin que "l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général tel que défini dans la communication de la Commission sur les services d'intérêt général" (COM(96) 443 final). D'autre part, la DCE intègre une importante dimension économique : "l'utilisation d'instruments économiques par les États membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures ; il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ; il sera nécessaire à cet effet de procéder à une analyse économique des services de gestion des eaux, fondée sur des prévisions à long terme en matière d'offre et de demande d'eau dans le district hydrographique."

Cette dernière position semble aller dans le sens des récentes déclarations internationales faites au second forum mondial de l'eau (2000) au cours duquel s'est dégagé un consensus sur le caractère économique de l'eau. Un des principaux défis pour atteindre un niveau sécuritaire pour les besoins en eau est de gérer la ressource sur la base de ses valeurs économiques, sociales et culturelles pour

[1] Voir par exemple le rapport de la Commission européenne (1999)

[2] La directive cadre sur l'eau (DCE) est parue au Journal officiel des Communautés européennes le 22 décembre 2000.

tous ses usages, et de se diriger vers une tarification des services de l'eau reflétant le coût de mise à disposition, tout en tenant compte de la nécessité d'universalité.

Le rôle de l'Union européenne en question

L'Europe est depuis peu engagée dans une discussion générale sur une politique commune européenne de l'eau et se penche à présent sur la question de libéralisation des services. Le Parlement européen a récemment discuté de l'opportunité d'ouvrir le marché de l'eau aux investisseurs privés[3] mais a finalement rejeté les principales idées avancées, et propose plutôt de faire un bilan sur l'impact réel de la libéralisation avant d'engager de nouvelles étapes.

Un autre débat s'est ouvert parallèlement avec la communication de la Commission sur la tarification et la gestion durable des ressources en eau (COM(2000) 477 final). Elle encourageait le Conseil et le Parlement à inciter les autorités nationales et régionales à appliquer des politiques de tarification allant dans le sens des objectifs de la DCE, à savoir l'utilisation de la tarification et de redevances pour inciter les usagers à utiliser les ressources en eau de manière plus durable et de recouvrer les coûts des services de l'eau par secteur économique. Elle proposait de poursuivre les efforts réalisés en vue d'évaluer la disponibilité dans les États membres et les pays candidats, de statistiques sur le coût des services et les prix dans le domaine de l'eau.

Comme le rapporte le Bureau européen de l'environnement (2002b), un avis du Comité des Régions du 23 juillet 2001 sur cette communication, préconisait la mise en place "d'une agence de l'eau européenne au niveau communautaire, opérant sous les auspices du Parlement européen en coopération avec les représentants nationaux, régionaux et locaux." Cet avis n'a finalement pas été adopté et le rapport[4] sur la communication a été rejeté par le Parlement européen le 15 novembre 2001.

Avec la DCE, c'est une véritable politique communautaire dans le domaine de l'eau qui a été lancée. Les nombreux débats parlementaires et avis de certaines institutions de l'UE sur la question montrent la volonté d'un certain nombre de parties d'accélérer le processus d'harmonisation de la régulation[5] des services de l'eau en Europe. Mais ces sujets soulèvent des oppositions dès

[3]Suite à la communication de la Commission des Communautés européennes sur les services d'intérêt général en Europe (COM(2000) 580 final), le rapporteur Werner Langen invite les États membres à examiner dans quelle mesure le marché de l'eau peut être plus largement ouvert aux investisseurs privés. Selon lui, une ouverture limitée du marché aurait des répercussions positives sur la sécurité d'approvisionnement, la formation des prix, la protection des eaux phréatiques et de l'environnement.

[4]Rapport A5-0341/2001 du 16 octobre 2001 de Marialiese Flemming sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social : tarification et gestion durable des ressources en eau.

[5]La majorité des économistes français spécialistes de l'économie industrielle et plus particulièrement de la nouvelle économie publique emploient le terme de réglementation plutôt que de régulation. En effet, ce dernier englobe une multitude de phénomènes qui vont bien au-delà de l'objectif d'analyse et de correction des défaillances lors de l'échange d'un service entre deux parties. Néanmoins, le terme de régulation est plus fréquemment utilisé lorsqu'il est question de politique économique. C'est pourquoi nous avons décidé d'employer dans le texte ce dernier terme.

qu'il s'agit de transfert de responsabilités des autorités locales ou régionales des Nations vers des instances compétentes de l'UE.

Les questions posées

Plus généralement, les discussions sur la libéralisation de la gestion des services publics d'eau en Europe, en tant que désengagement progressif des autorités publiques du secteur, nous amènent assez naturellement à examiner la faisabilité de la création d'une agence européenne chargée d'observer les pratiques de délégation des services publics dans le domaine de l'eau ainsi que les dispositions prises pour leur régulation au sein des États membres de l'UE. Avant d'aborder ce point, il est nécessaire de se poser la question de la pertinence d'une régulation dans le secteur de l'eau dans la perspective d'une participation croissante du secteur privé. Quelles sont les caractéristiques des services qui font que le secteur de l'eau bénéficie d'un traitement particulier ? Quels sont les éléments économiques qui nous permettent de mieux appréhender les problèmes spécifiques du secteur ?

L'objectif de ce document est donc double. Il s'agit dans un premier temps de rappeler le cadre théorique nous permettant par la suite de faire une analyse plus empirique des problèmes de régulation dans le secteur de l'eau. Dans la section 2 de ce travail, nous soulignons les spécificités technologiques et économiques du secteur de l'eau afin d'identifier les questions particulières qui se posent aux experts et aux décideurs politiques. Nous discutons alors dans la section 3 des problèmes plus théoriques liés au caractère monopolistique du marché de l'eau et des systèmes de régulation à mettre en œuvre. Dans un second temps, nous souhaitons faire un état des lieux des principaux développements de la régulation du secteur de l'eau dans l'UE puis recenser les différents organismes ou processus élaborés dans certains pays dans ce but. L'idée principale est de fournir des éléments de réflexion sur différents travaux ou thèmes pouvant servir de base à la constitution de cet observatoire européen. La section 4 traite plus particulièrement de l'évolution de l'organisation et de la régulation des services d'eau en Europe, tandis que la section 5 s'arrête sur les dispositifs mis en place dans les pays pour la régulation et l'amélioration de la performance des services. La section 6 présente quelques éléments de réflexion sur les perspectives de mise en place d'un observatoire européen des services d'eau et d'assainissement. Enfin, pour conclure, après avoir résumé les principaux éléments développés dans cette étude, nous insistons sur le fait qu'avant que la création d'un tel observatoire soit véritablement effective, il reste encore de nombreux points à éclaircir afin que la participation de toutes les parties soit volontaire.

2 Les spécificités technologiques et économiques du secteur de l'eau

2.1 Le secteur de l'eau : une industrie de réseau

Dans l'organisation des services de l'eau, on observe deux activités différentes :

- le service d'Alimentation en Eau Potable (AEP) fait intervenir lui-même plusieurs fonctions :
  - le prélèvement d'eau dans le milieu naturel et son traitement (potabilisation),
  - la mise en pression de l'eau potable, son transport et son stockage,
  - la distribution aux usagers.
- le service d'assainissement a pour mission :
  - la collecte et le transport des eaux usées,
  - leur transformation (épuration, traitement) en eaux assainies,
  - leur rejet dans le milieu naturel.

Ces activités sont organisées en réseau. La notion de réseau évoque à la fois des définitions techniques et économiques. Pour l'ingénieur, le réseau d'eau potable est d'abord un ensemble d'interconnexions de canalisations dont le but est de transporter de l'eau d'un point d'origine (lieu de prélèvement) vers un(des) point(s) final(s) (les usagers). C'est aussi tout le processus de transformation qui s'opère entre ces deux points. La morphologie du réseau et les problèmes qui s'y rapportent (essentiellement de transmission) sont des sujets de préoccupation techniques. L'économiste s'intéresse aux caractéristiques économiques de l'activité. Le réseau est considéré comme un mode d'intermédiation entre des fournisseurs et des consommateurs du bien "eau". Selon son point de vue, un réseau conçu de manière efficace est celui qui minimise l'ensemble des coûts de production. La mesure de performance de la gestion des services va donc dépendre de manière cruciale à la fois des caractéristiques physiques et de l'organisation économique des réseaux.

Une des bénéfices importants des réseaux d'eau repose sur le branchement d'usagers isolés sur les conduites d'eau. Il existe donc des externalités positives de demande. En effet, le bien-être de chacun est croissant avec le nombre d'usagers raccordés au réseau puisque les coûts fixes sont partagés. Cependant, cet effet de club peut être limité car l'augmentation de la demande comporte quelques fois des inconvénients, engendrant des coûts supplémentaires liés à la restructuration ou l'extension du réseau.

Afin d'identifier au sein d'un processus de production l'origine d'éventuelles économies de coût à réaliser, on utilise les mesures des rendements d'échelle. Elles permettent d'étudier la relation entre l'accroissement proportionnel des facteurs de production (personnel, énergie, matériels, capital...) et l'accroissement de la production. Les rendements d'échelle peuvent être également

interprétés en termes de variation des coûts moyens lorsque la production s'accroît (Hanoch 1975). La présence d'économies d'échelle contribue ainsi à l'existence d'un petit nombre d'entreprises sur le marché (constitution de grands groupes nationaux) et l'intérêt des opérateurs à élargir leur rayon d'action[6]. Elle explique également le regroupement intercommunal observé dans plusieurs pays.

Il est possible d'affiner les notions de rendements d'échelle dans le cadre particulier des industries de réseau. La prise en compte de variables comme le nombre d'abonnés et la taille du réseau permet de distinguer les effets de densité des effets d'échelle. Il est ainsi possible d'étudier les implications économiques et techniques selon les différentes manières dont la production peut s'accroître pour des activités en réseau : augmentation de la consommation par abonné, nouveaux branchement d'abonnés sur le réseau ou accroissement de la taille du réseau.

2.2 Les marchés de l'eau : des monopoles naturels locaux avec leurs frontières

Les services publics en réseau (transport ferroviaire, télécommunication, électricité etc.) ont longtemps été sous le contrôle des États par le biais de monopoles publics. Depuis le début des années 1980, l'ouverture à la concurrence de certaines activités a montré que les frontières des monopoles historiques allaient bien au-delà de celles des activités en monopole naturel. Il apparaît alors légitime de s'interroger sur le niveau de l'échelle de production et la taille optimale des réseaux d'eau potable et d'assainissement, ainsi que sur le bénéfice de regrouper certaines activités.

Des monopoles naturels locaux non-contestés Le secteur de l'eau se présente comme un marché de nature monopolistique au moins pour une partie de ses activités. Le transport et la distribution de l'eau potable engendrent des coûts fixes importants. La spécificité des actifs – c'est-à-dire l'impossibilité de réutilisation des infrastructures à d'autres fins commerciales – donne à ces coûts fixes un caractère irréversible. De plus, la construction de réseaux parallèles est tout à fait irréaliste et constitue une véritable barrière à l'entrée pour un concurrent éventuel, ce qui confère au secteur une nature monopolistique non-contestable.

Par ailleurs, les eaux potables ou usées sont des produits lourds dont le transport est coûteux (par rapport au coût de la production d'eau potable) et le stockage difficile. En outre, l'eau potable doit respecter des obligations de qualité qui nécessitent une certaine proximité entre les lieux de production et de consommation. L'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées sont donc naturellement gérés à un niveau local.

[6] *A contrario*, on observe dans certains pays que le caractère local des réseaux tire lui vers la petite échelle.

Économies d'envergure Une entreprise peut réaliser des économies de coût en diversifiant sa production. En effet, il existe des économies d'envergure (ou de gamme) s'il est moins coûteux de produire plusieurs biens de nature différente ensemble que de les produire séparément. Une question naturelle est de savoir s'il est préférable qu'une seule entreprise prenne en charge à la fois l'AEP et l'assainissement. Les deux activités peuvent être complémentaires à condition que l'augmentation de l'une de ces activités accroisse la rentabilité marginale de l'autre activité. La notion de transversalité peut même s'élargir à d'autres services publics. Lorsqu'ils se basent sur des réseaux physiques, ces services partagent un certain nombre de caractéristiques qui peuvent conduire à des économies de coût s'ils sont gérés conjointement. De ce fait, on observe l'émergence de *multi-utilities*, structures municipales fournissant conjointement les services de l'électricité, le gaz, l'eau et autres, sur le modèle des *Stadtwerke* ou *Querverbund* allemands.

Intégration verticale À l'instar de certaines industries de réseau comme le gaz, l'électricité et la télécommunication, il serait possible d'organiser un système de concurrence pour une partie des activités du secteur de l'eau. L'étendue du monopole peut être réduite par la séparation de la production et de la distribution. Ainsi dans le secteur de l'électricité, il est maintenant courant de voir des générateurs détenus par des entreprises en concurrence alors que la distribution se fait le long d'un seul réseau.

Dans le cas de l'AEP, il n'est pas impossible d'imaginer plusieurs entreprises en charge de l'extraction de l'eau brute et de son traitement, à des points différents d'une même nappe d'eau ou bien même sur des ressources différentes. Chacune possédant sa propre usine de production pourrait proposer la vente d'eau potable à une seule entreprise qui, elle, la distribuerait aux usagers finals. Or, cette solution n'a jusqu'à présent que rarement été mise en place, probablement à cause du caractère particulier de la ressource et des problèmes de propriété que poseraient les stocks naturels d'eau. L'autre raison est que le gain en termes de coût est sûrement négligeable tant les dépenses liées à la distribution et à son réseau sont prépondérantes dans le coût total. En effet, la séparation aurait un réel intérêt dans les cas où l'extraction et le traitement de l'eau brute coûterait plus cher que sa livraison chez les usagers[7].

2.3 L'AEP et l'assainissement : des services d'intérêt général

De façon générale, on considère que les services de l'eau ont d'importantes responsabilités sociales[8]. Ils doivent fournir à la société sans exclusion le plein accès à une eau potable de bonne

[7] Il existe des cas rares comme l'existence d'un long aqueduc en Californie ou bien le projet de transfert d'eau Rhône-Barcelone, pour lesquels le coût de transport est jugé moins coûteux que le coût d'extraction et de potabilisation d'eaux brutes.

[8] Voir la prise de position du Bureau européen de l'environnement (2002a).

qualité ainsi qu'une collecte et une épuration des eaux usées appropriées. De plus, ces services doivent être les éléments moteurs de la protection du milieu aquatique. Ils sont le lien entre les usagers, les pollueurs et l'environnement.

En France, les services publics liés à l'eau sont devenus au fil des années des services assurés par l'ensemble des communes au profit de la quasi totalité de la population. Le premier principe de service public concerne l'égalité devant le service, ce qui signifie que ce dernier doit rester neutre sur trois points : l'accès au service, ses prestations et son tarif. En outre, la priorité est accordée à la permanence du service et à la sécurité de fonctionnement tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Les conditions du service doivent être continues, le risque de défaillance minimum, le coût de la fourniture aussi faible que possible. Il en résulte que chaque usager doit disposer en permanence à chaque instant du jour et de l'année et à l'emplacement où il a souscrit un abonnement, de la quantité d'eau conforme aux normes de potabilité dont il a besoin et à la pression suffisante. Ces principes s'imposent à tous les gestionnaires (publics ou privés) de toutes les collectivités et à tous les usagers.

Au niveau européen, il est recommandé aux gestionnaires de fournir une eau de bonne qualité à tous les usagers et à un prix "abordable", et d'épurer les eaux usées des usagers connectés au réseau d'assainissement collectif. Au sein de l'UE, le niveau de qualité est fixé par des normes européennes. La dernière directive concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a été adoptée le 3 novembre 1998 par l'UE[9]. Pour l'assainissement, la directive européenne du 21 mai 1991 fixe les normes relatives aux traitements des eaux résiduaires urbaines. Le point fort de ce texte est qu'il rend obligatoire l'équipement en systèmes de collecte et d'épuration des eaux usées pour toutes les collectivités hors zones d'assainissement non collectif qui doivent être délimitées. Par ailleurs, la règle de l'équilibre du budget se généralise peu à peu. Ainsi, les prix sont établis selon le principe de recouvrement des coûts (avec une formule d'actualisation à intervalle régulier).

3 Le besoin de régulation des services d'eau et d'assainissement

Si les spécificités technologiques et économiques font des services d'eau et d'assainissement des monopoles naturels non-contestés, la question de la régulation de ces monopoles se pose de manière cruciale, et ce quelque soit le mode de gestion choisi. Les réponses apportées par la théorie économique ne sont pas toujours satisfaisantes, souvent en raison de la difficulté de mise en œuvre des résultats et du manque d'expérience sur le terrain. La délégation des services publics à des

[9]Le précédent texte sur lequel se basait le responsable de l'eau potable était la directive du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine fixant les concentrations maximales admissibles pour 65 paramètres de qualité de l'eau potable. Aujourd'hui, le nombre de paramètres a été ramené de 65 à 48, abaissant les concentrations maximales autorisées de certains produits (plomb, nickel...).

opérateurs privés et la situation courante d'oligopole renforcent ce besoin de régulation.

3.1 Tarification du monopole

L'approche économique Les services publics locaux de l'eau sont caractérisés par une structure de monopole. D'après la théorie économique classique, une telle organisation du marché conduit à une fixation du prix au-dessus du coût marginal[10] (coût de production d'une unité supplémentaire) sinon l'entreprise ferait des pertes en raison des coûts fixes importants. Dès lors, le prix est supérieur et la quantité produite inférieure à ceux correspondant à l'optimum social. D'un point de vue de l'efficacité économique, une situation monopolistique n'est donc pas souhaitable. Cependant, lorsque le monopole est naturel, il permet de produire plus efficacement car il engendre des coûts inférieurs à ceux de plusieurs entreprises se partageant la production. Du fait de cette inefficacité sociale, les pouvoirs publics peuvent décider de réglementer les services caractérisés par un monopole naturel.

L'autorité publique peut choisir de mettre elle-même le service à la disposition des usagers. Dans ce cas-là, la solution optimale "au sens de Pareto" est de fixer le prix au coût marginal et d'allouer une subvention permettant de maintenir le budget en équilibre. L'autorité publique peut aussi confier la gestion du service à une entreprise privée (ou publique) et effectuer des contrôles réguliers de ses performances. Il est alors difficile d'obliger l'entreprise à produire au prix concurrentiel (ou coût marginal). Si c'est le cas, il faut également subventionner l'entreprise par des transferts forfaitaires pour couvrir ses pertes. Cependant, cette solution n'est pas totalement satisfaisante pour plusieurs raisons. D'abord, les transferts monétaires de l'autorité délégante vers l'entreprise nécessitent un prélèvement fiscal qui peut être à l'origine de distorsions économiques. Par ailleurs, on ne peut écarter les possibilités de fraude, soit fiscale, soit par le biais de falsification des bilans comptables. Enfin, en raison de l'information incomplète de l'autorité délégante sur le comportement de l'entreprise, celle-ci peut avoir intérêt à surestimer ses coûts afin d'obtenir des subventions plus importantes que nécessaires (nouvelle théorie de la régulation).

L'objectif de premier rang (au sens de Pareto) étant jugé inaccessible ou trop coûteux, d'autres systèmes de tarification ont donc été proposés afin de prévenir ces types de distorsion. L'approche de Ramsey-Boiteux (Ramsey (1927), Boiteux (1956)) pour des entreprises publiques réglementées par l'État consiste à faire payer aux usagers un prix tel que l'écart à son coût marginal soit inversement proportionnel aux élasticités-prix de la demande[11]. Cette marge est d'autant plus

[10] Le coût marginal est calculé à partir du coût total de production qui englobe les dépenses d'exploitation (coûts variables), ainsi que les dépenses en capital (coûts fixes). La distinction entre le long et le court terme se fait respectivement selon que l'entreprise peut ajuster tous les facteurs de production ou uniquement les facteurs de production variables.

[11] Les dernières études sur l'estimation de la demande domestique en eau potable montrent que ces dernières années, en France, les usagers n'ont pas été insensibles à l'augmentation du prix de l'eau puisque l'on estime

importante que les usagers sont moins sensibles à une variation de prix. Elle est destinée à couvrir les coûts fixes de l'entreprise, l'objectif étant de s'éloigner le moins possible des quantités optimales de premier rang (tarification au coût marginal). Cette forme de tarification pour une entreprise réglementée soumise à l'équilibre budgétaire est une solution optimale dite de second rang.

Dans la nouvelle théorie de la régulation, il existe deux modèles principaux d'incitation. Le premier considère que l'entreprise a une information privée sur ses coûts qu'elle utilise à des fins stratégiques pour bénéficier de subventions plus importantes de l'autorité publique (problème de sélection adverse). Le modèle de Baron et Myerson (1982) étudie ce cas dans le cadre du paradigme principal-agent où, pour résoudre le problème de sélection adverse, l'autorité délégante (le principal) utilise un mécanisme afin que l'entreprise délégataire (l'agent) révèle son information privée. Le modèle de Laffont et Tirole (1986) traite un cas plus général où s'ajoute un problème de risque moral (l'entreprise ne fait pas l'effort maximal pour réduire ses coûts) mais où l'autorité délégante peut observer *ex post* (par des audits) les informations sur les coûts qu'il ne connaissait pas *ex ante*. Le principal résultat de cette littérature réside dans l'arbitrage entre efficacité et extraction de rente informationnelle.

Toutefois, il faut noter que la mise en œuvre opérationnelle de ces modèles théoriques dans le secteur de l'eau n'est pas évidente et les expériences assez rares (*Yardstick competition* en Angleterre). En effet, la définition et l'estimation des coûts marginaux et l'incertitude sur l'élasticité prix de la demande restent des obstacles importants.

L'intégration de préoccupations sociales Un des objectifs principaux des gouvernements qui pensent que les services de l'eau sont d'un intérêt général est de permettre l'accès à l'eau pour tous (et dans une plus grande acception, faciliter le traitement des eaux usées de tous). Des approches sociales de tarification sont possibles et souvent pratiquées comme la fourniture d'"eau collective" gratuite, le paiement d'une partie de la facture ou bien une tarification par paliers croissants avec la fourniture d'une quantité limitée d'eau potable à très faible prix voire gratuitement.

Depuis longtemps, beaucoup de pays ont fait appel aux subventions sur des budgets publics pour l'AEP et l'assainissement de façon à ce que l'eau soit moins coûteuse pour les usagers. Mais avec la généralisation du principe de recouvrement des coûts, ces instruments sont moins utilisés. Toutefois, les politiques de subvention en matière d'infrastructure pour des ouvrages de traitement des eaux usées en tant qu'outil d'incitation ou dans le domaine de l'eau potable pour le développement des zones rurales sont encore largement d'actualité.

Par ailleurs, d'autres objectifs sociaux comme l'aménagement du territoire peuvent être pour-

l'élasticité-prix de long terme à -0,6, voir Nauges et Thomas (2000).

suivis. Ainsi, la péréquation du prix de l'eau est un sujet de débat récurrent au sein des acteurs et décideurs politiques dans le domaine. En France, la redevance FNDAE a pour but de réduire les écarts de prix entre les zones rurales et les villes.

3.2 Les enjeux liés à la délégation des services publics

Selon la définition donnée par une loi du 11 décembre 2001, "*la délégation des services publics est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service*".

La délégation des services publics pose un certain nombre de problèmes d'abord lors de la rédaction du contrat puis lors du suivi de ce contrat. Les enjeux principaux sont la définition claire des responsabilités et la réduction des asymétries d'information par l'élaboration du contrat et le contrôle de la performance.

Partage des responsabilités Il existe plusieurs modes de participation du secteur privé à la gestion déléguée[12] des services d'eau et d'assainissement que l'on peut répartir en trois catégories classées selon le degré d'implication de l'opérateur privé : les concessions, l'affermage, les modes de gestion intermédiaires (marchés publics, prestations de service).

La particularité des concessions tient dans leur mode de financement des infrastructures qui est essentiellement privé. Ces types de contrats sont envisagés lorsque le responsable de la gestion de l'eau veut confier la construction ou éventuellement la refonte et la modernisation des infrastructures à une entreprise spécialisée qui en assure ensuite l'exploitation. Le contrat de concession charge le délégataire de financer les équipements nécessaires au bon fonctionnement du service et de les exploiter à ses risques et périls, moyennant le droit de percevoir des redevances payées par les usagers pour couvrir ses charges d'investissement et d'exploitation. À la fin du contrat, les infrastructures reviennent à la collectivité. Les contrats BOT (Build, Operate, Tranfer), BOOT (Build, Own, Operate, transfer), BOO (Build, Own, Operate) ou d'autres versions de ce type diffèrent des contrats de concession par les termes sur l'investissement en capital, la propriété des actifs mais surtout l'absence de rapport direct entre l'opérateur et les usagers (par la facturation par exemple). En outre, la prestation de l'entreprise se limite souvent à l'exploitation d'un ouvrage ou d'une partie du réseau[13].

[12] Dans le cas de la gestion déléguée, on ne peut pas parler de "privatisation" des services car les infrastructures restent la propriété de l'autorité locale (ou le deviennent en fin de contrat).

[13] Lorrain (1995) classe les contrats BOT et leurs variantes dans une catégorie qu'il appelle délégation partielle en raison de l'étendue limitée de la prestation de l'entreprise tandis que nous préférons ici retenir sa responsabilité financière importante.

L'affermage est la forme de délégation (la plus répandue actuellement en France) dans laquelle la collectivité confie les infrastructures à une société pour faire fonctionner le service. Le fermier se voit confier la seule exploitation du service. N'ayant pas les travaux initiaux à sa charge, le fermier doit tout de même assumer les travaux d'entretien (et certains travaux de renouvellement, si clauses spécifiques). Il reçoit des usagers les redevances fixées par le contrat pour couvrir ses charges d'exploitation et ses frais de maintenance.

Les modes de gestion intermédiaires sont des contrats entre l'autorité locale et une entreprise privée pour la fourniture d'un service particulier ou d'un travail sur une phase spécifique de l'exploitation du service qui peut se limiter à un contrat de prestation de service. Parmi ces contrats, on trouve la régie intéressée et la gérance qui se distinguent des autres types de gestion privée par leur mode de rémunération et la répartition des risques dans le partenariat public-privé. Dans un contrat de régie intéressée, la collectivité locale est responsable de l'organisation du service. Le régisseur engage l'exécution des tâches matérielles mais n'exploite pas à ses risques et périls. En particulier, il ne prend pas le risque des déficits d'exploitation. Le produit des factures revient à la collectivité. La rémunération du délégataire fixée par le contrat est fonction du chiffre d'affaires et elle bénéficie d'un intéressement aux résultats d'exploitation. La gérance se distingue de la régie intéressée par le caractère forfaitaire de la rémunération du gérant. Elle est calculée en fonction du tarif des prestations assurées par le gérant qui est fixé par la collectivité. Elle ne dépend pas des résultats du service[14]. Les contrats de service sont un autre type de participation des entreprises privées à la gestion de l'eau mais avec des compétences très limitées.

Les concessions sont des relations contractuelles nouées pour de longues périodes, parfois jusqu'à 30 ans et rarement en deçà de 15 ans. En effet, le concessionnaire se rémunère sur l'exploitation pour amortir ses investissements. Les contrats d'affermage sont de durées plus courtes car le fermier ne réalise pas les investissements. La durée des contrats tend même à être limitée (7-12 ans) à l'image du terme fixé par la loi Barnier[15] en France.

Un des avantages majeurs de la participation du secteur privé dans la gestion de services publics d'eau et d'assainissement est qu'il permet aux autorités locales d'avoir accès à des sources de financement pour la construction ou le renouvellement des infrastructures. Cependant, étant donné qu'un tel investissement est irrécupérable, que les infrastructures restent ou deviennent la propriété de l'autorité publique, et que le terme du contrat est fixé, les entreprises privées vont demander en compensation une prime de risque (pour atténuer le problème de hold-up[16]). Ils

[14]En France, les contrats de gérance respectent le plus souvent le droit des marchés publics plutôt que celui des délégations de service public.

[15]Les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée.

[16]La partie qui, après avoir investi, se voit contrainte d'accepter une modification des termes de la relation à ses dépens, suite à une pression du partenaire qui renie ses engagements initiaux, est victime d'un hold-up.

peuvent exiger un rendement suffisant pour couvrir leurs coûts de capital. Mais bien que cette protection permette des gains immédiats, l'autorité locale peut souhaiter qu'une partie des gains obtenus soit transférée aux usagers et/ou que l'opérateur maintienne les infrastructures en bon état tout au long du contrat même après avoir recouvert ses dépenses. Les deux parties peuvent aussi signer un contrat avec un terme assez long pour que le concessionnaire ait le temps d'amortir cet investissement. Les risques financiers existent donc pour les entreprises qui réalisent d'importants investissements en contrepartie d'une plus grande autonomie.

Les risques d'exploitation sont à la charge des opérateurs, sauf dans des circonstances particulières ou certaines formes de contrats (délégations limitées). Les seuls risques commerciaux que l'on peut rencontrer sont liés à la perception des revenus. Ces risques sont de la responsabilité des opérateurs privés dans le cas de la concession et de l'affermage. La table 1 résume le partage des responsabilités entre l'autorité locale et l'opérateur privé selon la relation contractuelle entre les deux parties.

TAB. 1 – Gestion déléguée et partage des responsabilités

Mode de gestion	Financement des investissements	Propriété des infrastructures	Exploitation et maintenance	Risque commercial
Régie intéressée, gérance, contrat de service	Public	Publique	Publiques et privées	Public
Affermage	Public et privé (si clause spécifique)	Publique	Privées	Public et privé
Concession	Privé	Publique (en fin de contrat)	Privées	Privé
BOT	Privé	Publique	Privées	Public
BOOT	Privé	Privée puis publique	Privées	Public
BOO	Privé	Privée	Privées	Public

Notes : BOT = Build, Operate, Transfer. BOOT = Build, Own, Operate, Transfer. BOO = Build, Own, Operate.

Problèmes informationnels et rédaction du contrat Lorsque l'autorité locale décide de confier l'exploitation de ses services d'eau à un opérateur privé, c'est dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant les règles et les engagements que doit respecter le prestataire de service. Cela concerne les termes des prestations attendues (exploitation, renouvellement d'infrastructures...), le prix de l'eau payé par les usagers ainsi que sa formule de révision. Une sorte de concurrence est organisée à intervalle régulier par le biais de contrats à durée prédéterminée conclus entre les communes et les sociétés privées, permettant ainsi de réduire leurs rentes de situation. Le problème essentiel rencontré dans ce type d'organisation est lié aux asymétries d'information entre

les deux parties. En dissimulant ses vrais coûts et ses actions pour gérer efficacement son activité, l'entreprise délégataire peut dégager des rentes[17]. En contrepartie, le mode de tarification et les objectifs fixés par le principal font supporter un risque financier à l'agent.

La théorie des contrats propose des instruments pour corriger les distorsions économiques qui sont la conséquence de la distribution asymétrique de l'information entre le principal et l'agent. Cependant, le principal doit arbitrer entre l'efficacité de l'agent en termes de coût et l'extraction de ses rentes. Il est d'usage de représenter cet arbitrage par les deux types de contrat suivants :

- les contrats fondés sur des prix fixes ou plafonnés ("price cap") ont un pouvoir incitatif élevé mais également un coût élevé car on laisse des rentes importantes à l'opérateur en contrepartie,
- les contrats fondés sur des formes de remboursement des coûts ("cost plus") ont un pouvoir incitatif faible mais un coût faible en termes d'abandon de rentes.

On montre que les entreprises les plus efficaces ont intérêt de choisir un contrat "price cap" et les autres un contrat "cost plus".

En France, les autorités délégantes des services d'eau et d'assainissement disposent d'une large liberté pour rédiger les contrats de délégation. Néanmoins, l'assemblée délibérante de la collectivité doit en premier lieu se prononcer obligatoirement sur deux points :

- le type de contrat (qui doit être mentionné dans les avis de mise en concurrence),
- les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations que doit assurer le délégataire et les conditions de tarification du service rendu à l'usager.

Le prix est déterminé contractuellement et doit être approuvé par l'organe délibérant de la collectivité. À la signature du contrat, un prix de départ est fixé à partir d'un compte d'exploitation prévisionnel de l'opérateur privé, et constitue une base pour le recouvrement des coûts. Ensuite, une formule d'actualisation permet d'établir l'évolution du prix de l'eau chaque année (ou tous les six mois) et pendant toute la durée du contrat. Cette formule prévoit un ajustement du prix de base en fonction de l'évolution des indices de prix des principaux facteurs de production et non des dépenses constatées. La seule prise en compte de ces indices et l'existence d'un coefficient constant apparente la tarification appliquée à une tarification de type "price cap".

Mesures de performance Les autorités locales doivent donc élaborer des contrats équilibrés c'est-à-dire qui incitent le délégataire à offrir le meilleur service en garantissant le prix le plus satisfaisant pour les usagers. Elles doivent aussi porter une attention particulière au choix des instruments de mesure de performance. Les indicateurs de performance doivent permettre de dé-

[17] Il peut exister également un avantage informationnel pour l'opérateur sur la demande des usagers, entraînant des problèmes similaires à ceux rencontrés pour des coûts non observables.

finir concrètement les résultats attendus des services. Dans la phase d'exécution du contrat, ils sont un support de dialogue et de suivi pour vérifier que les objectifs sont bien atteints. Pour Guérin-Schneider (2001), trois types d'objectifs doivent être retenus : le service au client (satisfaction globale, information et réponse aux demandes), la qualité générale de l'exploitation pour l'eau (qualité de l'eau, état et maintenance du réseau, continuité du service) et l'assainissement (limitation des déversements dans le milieu, fonctionnement de la station d'épuration, continuité du service), le renouvellement et la pérennité du patrimoine.

3.3 La concurrence dans le secteur de l'eau

La libéralisation ou l'ouverture à la concurrence du secteur de l'eau consiste à restreindre le champ du monopole (ou de l'oligopole). En raison des caractéristiques du secteur énoncées dans la section 2 de ce document (économies d'échelle, coûts fixes importants et irréversibles, localité du service...), le développement de la concurrence dans la gestion des services d'eau et d'assainissement n'est pas naturelle. Nous allons brièvement présenter ici les différents types de pression concurrentielle qui pourraient être ou sont actuellement exercés sur les exploitants potentiels des services.

Concurrence par comparaison Parce qu'il existe des barrières à l'entrée importantes (infrastructures très coûteuses et spécifiques), il n'est pas possible d'envisager l'entrée de nouveaux opérateurs qui concurrenceraient directement l'entreprise en place, ni même d'imaginer un système de concurrence potentielle[18]. En revanche, il est possible d'instaurer une pseudo-concurrence entre plusieurs opérateurs exploitant géographiquement des réseaux différents en réunissant des informations sur la performance de chacun. Le but est de se suppléer aux pressions normales d'un marché concurrentiel et de stimuler les opérateurs afin qu'ils améliorent leur efficacité de production et de service des usagers. C'est ce qu'on appelle la concurrence par comparaison ("Yardstick competition", Shleifer (1985)) déjà en place en Angleterre et au Pays de Galles. Plusieurs problèmes peuvent se poser :

- difficulté d'accès à des informations sincères et vérifiables,
- rendre la comparaison incitative (rôle de la réputation et incitation financière assortie),
- difficulté de comparaison des exploitants dans des situations similaires ; un choix pertinent d'indicateurs de performance et de facteurs descriptifs pour situer l'environnement de production peut aider à y remédier.

[18] Voir la théorie des marchés contestables de Baumol, Panzar, et Willig (1982).

Concurrence lors de l'attribution du contrat Lorsqu'une autorité locale décide de déléguer son service d'eau à une entreprise publique ou privée, c'est dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant les règles que doit respecter le prestataire de service afin de l'inciter à adopter le meilleur comportement et de contrôler son travail. Le problème essentiel est donc de concevoir un système qui puisse donner accès à la meilleure information. Une solution souvent adoptée est de fixer un objectif de production (volume d'eau potable à mettre à disposition ou volume d'eaux usées à traiter) avec une certaine qualité de service, à différentes entreprises en concurrence pour l'exploitation du service. L'entreprise qui proposera le prix le plus bas (et qui est probablement la plus efficace) sera celle qui remportera ce type d'enchère. Une concurrence pour le marché est ainsi organisée à intervalle régulier par le biais de contrats à durée prédéterminée permettant ainsi de réduire les profits supra-concurrentiels des opérateurs privés.

Le bon fonctionnement de ce mécanisme et les bénéfices d'une telle concurrence dépendent de certaines conditions préliminaires :

- la présence d'un nombre suffisant d'entreprises lors de la mise en concurrence,
- une durée de contrat courte et donc une remise en concurrence fréquente,
- l'absence d'entente entre les candidats.

On remarque toutefois qu'il n'existe majoritairement que quelques grosses entreprises qui ont les compétences techniques et le ressources financières nécessaires aux exigences du secteur, à l'image du marché français partagé entre les trois géants (présents aussi à l'international) : Lyonnaise des eaux-France (SUEZ), Générale des eaux (maintenant Veolia Environnement ou VE), SAUR-France (Bouygues). Cette structure de marché qui implique un grand pouvoir de ces groupes s'éloigne d'un système avec pression concurrentielle bénéfique pour les usagers. Il n'est d'ailleurs pas rare que des soupçons d'entente ou de collusion implicite ou tacite sur la répartition du marché pèsent sur les opérateurs privés. Aussi, il est très difficile pour une entreprise postulant à la renégociation d'un contrat d'entrer sur marché où l'opérateur sortant à un avantage informationnel sur l'historique de gestion, l'état des infrastructures, les détails et les problèmes d'exploitation. Par ailleurs, il n'est pas toujours faisable de remettre en concurrence très régulièrement les contrats de délégation, car pour certaines prestations demandées et suivant l'implication financière de l'entreprise, des durées de contrat assez longues sont nécessaires (voir Deronzier (2001)).

Concurrence pour la propriété Pour qu'il existe une réelle pression concurrentielle, le mécanisme de sélection devrait être répété le plus souvent possible. Dans le cas contraire, comme le souligne Gatty (1998), cette concurrence n'est que préalable puisqu'elle ne joue qu'au moment de la mise aux enchères. Les usagers ne bénéficient plus alors en permanence du meilleur prix possible.

Une première solution simple à ce problème serait que l'autorité délégatrice prenne en charge les investissements et propose donc plutôt un contrat de type affermage, dans lequel l'entreprise ne s'occupe que de l'exploitation du service. Mais l'on sait que la collectivité n'est pas nécessairement en mesure de financer de très lourds investissements. Lors d'un contrat de concession, le délégataire a la charge de réaliser la construction des équipements. Une solution serait que les investissements non encore amortis au terme du contrat soient repris par l'exploitant arrivant de façon à ce que le sortant ne fasse pas de pertes, tout en conduisant les investissements nécessaires tout au long du contrat. Ainsi la durée des contrats pourrait être plus courte et permettre à la concurrence d'être plus durable et donc à la régulation d'être plus efficace. Cette dernière solution a tout de même un inconvénient puisqu'elle remet en cause la responsabilité du concessionnaire face à ses investissements. En effet, il est clair que ses engagements initiaux vont perdre de leur sens s'ils peuvent être transférés à une autre partie en fin de contrat.

Gatty (1998) propose donc d'organiser chaque année la concurrence d'un contrat de concession (d'une durée de 20 ans par exemple) pour une année supplémentaire. On instaure ainsi une concurrence pour la propriété de l'entreprise qui exploite les services d'eau ou d'assainissement, l'enchère étant établie sur la base des prix que les candidats proposent aux usagers. En outre, le propriétaire sortant serait indemnisé à hauteur des investissements qu'il aurait réalisés. Cependant, comme le souligne Guérin-Schneider (2001), ce modèle de concurrence soulève un certain nombre de difficultés. En particulier, il ne semble pas régler tous les problèmes d'opportunisme provenant de l'entreprise et engendre de forts coûts de transaction.

3.4 Système et autorité de régulation : quelques principes

Promouvoir la concurrence dans le secteur de l'eau n'est pas suffisant pour apporter une amélioration aux services. Il faut également définir et faire respecter certaines règles. Dans cette perpective, il est nécessaire de mettre en place un véritable système de régulation qui peut passer par la création d'une autorité de régulation.

Nous l'avons déjà dit dans les sections précédentes, lorsque les services publics d'eau et d'assainissement sont délégués à des entreprises privées par le biais de contrats pouvant avoir des termes assez longs (de l'ordre de 20 ans pour les concessions), une attention particulière doit être portée sur les incitations qui sont données à ces entreprises afin qu'elles minimisent leurs coûts de production mais aussi qu'elles respectent certaines obligations de service universel. Dans la perspective de mettre en place un système de régulation efficace et de créer un organisme de régulation (ou plusieurs si la régulation est décentralisée comme le sont eux-mêmes les services), certains principes doivent être correctement arrêtés. La Banque mondiale (1997) donne certaines

recommandations en ce sens. Lorsqu'il veut concevoir un système de régulation, le gouvernement doit avant tout en définir les contours : niveau de décentralisation de la régulation, missions et libertés d'action des autorités de régulation ainsi que leur indépendance et leur responsabilité.

Les missions du régulateur dépendent du type d'organisation adopté dans le secteur de l'eau mais aussi de la manière dont sont spécifiées les conditions de service dans la loi et les contrats de délégation. Par exemple, les normes de qualité de l'eau potable peuvent être édictées de façon réglementaire au niveau de l'État (sur directive de l'Union européenne) puis la qualité contrôlée par un organisme spécialisé à un échelon local tandis que le prix et sa formule de révision peuvent être fixés par le contrat. En particulier, ce dernier point apparaît comme un élément crucial à cause de la nature monopolistique des réseaux d'eau potable et d'assainissement.

Le degré de décentralisation du système de régulation est également important du fait du caractère local des services. La régulation décentralisée a l'avantage de la proximité et donc facilite l'accès à l'information et possède une bonne réactivité face aux problèmes nécessitant une réponse rapide. Une régulation centralisée gère mieux les problèmes de coordination comme les décisions relatives à la communication, la gestion du temps et de l'échelle, et facilite la comparaison.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport du Commissariat Général du Plan (2000), l'autorité de régulation peut être soumise à l'influence de groupes de pression, des milieux politiques et du gouvernement, ainsi que des opérateurs privés. Elle n'est alors plus le garant de l'intérêt général. Puisque les régulateurs ne peuvent jamais être tout à fait indépendants du pouvoir exécutif, il est important qu'ils aient au minimum des objectifs d'équité et d'impartialité. Pour cela, les autorités en charge de la régulation doivent disposer d'une grande liberté pour mener à bien leurs missions.

4 Etat des lieux sur la libéralisation et la régulation des services d'eau en Europe

4.1 Une évolution mondiale de la libéralisation des industries de réseau et de la gestion des services d'eau

La gestion des services en réseau qui assurent souvent des fonctions d'intérêt général est en pleine évolution depuis maintenant plusieurs années.

La Grande-Bretagne a procédé à des mutations radicales dans certaines industries en réseau comme le transport ferroviaire, l'électricité ou le gaz en mettant en vente les infrastructures et en donnant la gestion à des entreprises privées. D'autres pays ont, depuis plusieurs années, ouvert leurs services à la concurrence dès que le monopole ne semblait plus naturel avec l'apparition de nouvelles technologies. Les pays scandinaves avec à leur tête la Norvège, figurent parmi les

pionniers de l'ouverture du marché de l'électricité, même si souvent les distributeurs sont encore au main des collectivités publiques. Au contraire, certains pays comme la France[19] et la Belgique sont peu pressés d'introduire la concurrence et encore moins la privatisation dans leurs services publics en réseau, ex-monopoles nationaux.

La présence de coûts fixes élevés étant toujours une réalité, la propriété des infrastructures a été séparée de l'exploitation des services utilisant ces infrastructures. Ainsi, le marché des services a pu être ouvert à la concurrence. Par exemple, en France dans le secteur des télécommunications, le monopole historique France Télécom a été contraint de laisser de nouveaux entrants utiliser ses infrastructures mais en conserve toujours la propriété.

Les services publics d'eau n'échappent pas à ce phénomène de restructuration et la Grande-Bretagne (Angleterre et Pays de Galles) est encore une fois le pays précurseur en privatisant son secteur de l'eau en 1989 avec la mise en vente de la totalité des actifs liés à l'eau. Les pays où la privatisation totale ("divestiture") du secteur de l'eau a eu lieu sont très peu nombreux et souvent celle-ci n'est que partielle, contrairement à l'expérience britannique[20].

Si l'on regarde de près l'évolution de la participation privée dans le secteur, on s'aperçoit que le phénomène est relativement récent. Avant les années 1990, dans la plupart des pays, ce sont les autorités publiques qui géraient les services d'eau, et les cas comme en France d'une présence privée dans la gestion de l'eau étaient rares. De manière générale, l'entrée des entreprises privées dans le secteur de l'eau est en constante progression depuis 1990 et prend la forme de contrats de gérance et d'affermage (plutôt dans les pays industrialisés) et de concession (dans les pays en voie de développement). Dans ces cas-là, les autorités publiques gardent la responsabilité des services et la propriété des infrastructures (en fin de contrat pour ce qui relève de la concession), elles maintiennent un certain contrôle sur leur exploitation et peuvent avoir un rôle de régulation. Silva, Tynan, et Yilmaz (1998) observent quelques tendances marquées de cette participation privée dans le secteur de l'eau : une concentration régionale et nationale des projets privés, une nette dominance des contrats de concession par rapport aux autres types de contrat et la main mise de cinq grandes compagnies internationales (Suez-Lyonnaise des Eaux, Vivendi Environnement, Aguas de Barcelona, Thames Water et SAUR international) sur le marché.

[19] Suite à la réunion des Ministres de l'énergie de l'UE le 25 novembre 2002, la France a finalement accepté la libéralisation totale des marchés du gaz et de l'électricité dans l'UE en 2007 après s'être longtemps opposée à une ouverture rapide de ce secteur à la concurrence.

[20] Le Chili a également eu recours à ce modèle au cours des années 1990.

4.2 Évolution de la participation privée et de la régulation dans le secteur de l'eau en Europe

En Europe (et d'ailleurs dans la plupart des pays industrialisés), les activités d'AEP et d'assainissement sont principalement gérées par le secteur public. Et si l'on note que plus de 30% de la population de l'UE voit ses services d'eau fournis par le secteur privé, c'est parce que ce chiffre est fortement biaisé par les situations particulières de la France et de la Grande-Bretagne.

Dans cette sous-section, nous décrivons brièvement la dynamique de ces dernières années qui a conduit à une présence du secteur privé significative ou bien à une perspective de progression importante dans le secteur de l'eau de certains pays de l'UE. L'étude en est donc limitée à un nombre restreint de pays puisqu'il existe de fortes pressions dans beaucoup d'autres pour un *statu quo* en faveur d'une gestion publique et que le sujet est politiquement très sensible. C'est pourquoi les pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, les pays scandinaves ne sont pas englobés dans ce descriptif.

Toutefois, la section qui suivra et dans laquelle il est question des organismes de régulation et des expériences mettant en œuvre des systèmes d'évaluation et de comparaison de la qualité des services ne se limitera pas à ces pays dans lesquels le secteur privé prend une place de plus en plus importante. En effet, malgré le faible développement des opérateurs à capitaux privés à ce jour, de nombreuses initiatives et dispositions ont été prises pour favoriser la transparence dans le secteur de l'eau et pour stimuler l'efficacité des services.

Allemagne La gestion de l'eau en Allemagne se présente sous des formes multiples mais l'entreprise municipale (*Kommunal Eigengesellschaft*), société de statut privé mais à capitaux publics est le modèle le plus développé. Les entreprises multi-services réunissant électricité, eau, gaz etc. (*Stadtwerk* ou *Querverbund*) sont des solutions mises en place dans de nombreuses villes. La part de la population desservie par des structures où interviennent des entreprises privées (20% dans l'AEP et 6% pour l'assainissement, selon Drouet (2001)) a atteint ces niveaux en raison d'une progression soutenue depuis le début des années 1990. Ces taux relativement importants pour un pays de tradition d'autonomie municipale sont dus à la conjonction de deux évènements importants : la participation croissante du secteur privé dans les Länder de l'Est pour subvenir aux nouveaux besoins d'investissement dans le secteur et la mise en place de la directive européenne sur les eaux usées en 1991. C'est donc surtout dans l'assainissement que la délégation de service à des entreprises privées a le plus progressé, en particulier quand il s'est agi de construire certaines infrastructures, sous la forme de concession (*Betreibermodell*). Mais surtout, la part majoritaire de la participation privée dans le secteur de l'eau allemand se présente sous la forme de sociétés

d'économie mixte (*Kooperationmodell*).

Probablement parce que la gestion déléguée purement privée est extrêmement limitée, il n'existe pas d'organismes spécifiques de régulation économique des services d'eau en Allemagne. Cette fonction repose principalement sur les collectivités locales. Certaines associations de communes fournissent des données statistiques sur leur services mais insuffisantes pour espérer en tirer des conclusions sur la qualité du service. Il existe toutefois des procédures standardisées pour une auto-évaluation annuelle à laquelle participent environ 300 services d'eau. Ces évaluations de performance sont supervisées par un bureau de conseil mais les résultats obtenus sont strictement confidentiels.

Angleterre et Pays de Galles Le Water Act de 1973 crée dix grands services publics d'eau régionaux, les Regional Water Authorities (RWA). À côté de ces RWA, il existe 33 compagnies privées de distribution d'eau, les Statutory Water Companies (SWC). Mais c'est en 1989 que le gouvernement britannique privatise totalement son secteur de l'eau en mettant en vente les activités des RWA relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement. Par ailleurs, les SWC qui assurent la distribution de l'eau en dehors des zones des RWA sont transformées en sociétés anonymes. Aujourd'hui, il ne reste plus que 13 sociétés en charge de la distribution d'eau et 10 opérateurs d'eau potable et d'assainissement en Grande-Bretagne. En position de monopole sur leur territoire, la régulation économique des compagnies des eaux est assurée par l'Office of Water Services (OFWAT).

La régulation est organisée sur la base de l'utilisation combinée de la fixation d'un prix plafond ("Price-Cap") et d'un système de concurrence par comparaison entre les compagnies ("Yardstick Competition"). Cela encourage une diminution sensible des coûts d'exploitation et donc des prix de l'eau et de l'assainissement. En outre, l'ajustement des prix au moyen d'une formule de révision connue sous le nom RPI-X, issu d'un mécanisme "rate of return" et prenant en compte les gains de productivité espérés, permet aux entreprises de faire des investissements raisonnables. Cependant, la concurrence par comparaison nécessite de l'autorité de régulation une bonne information de façon à comparer les compagnies privées dans un environnement identique. D'une part, les mesures de performance relative sont très coûteuses en efforts et en temps. Aussi, le nombre de sociétés diminuant à cause de fusions, ce système de concurrence atteint vite ses limites. D'autre part, la régulation par le "price cap" n'est pas facile à mettre en œuvre : si le plafond est fixé trop haut, les entreprises font des gains excessifs. Dans le cas contraire, il peut en résulter un sous-investissement.

Belgique Les capitaux et la gestion de l'eau sont en majorité sous le contrôle des autorités locales. Toutefois, l'évolution constatée dans les services d'infrastructure en Belgique semble indiquer

que la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau va croître rapidement. Actuellement, deux compagnies privées importantes desservent une part de la population non négligeable des Flandres. Dans le domaine de l'assainissement, la SA Aquafin, une société mixte détenue à 51% par la région et le reste par des partenaires privés[21] dessert plus de 5,5 millions d'habitants. Dans une moindre mesure, Aquinter (détenue en totalité depuis mai 2000 par le groupe privé fournisseur d'électricité Electrabel) dessert 5% de la population des Flandres dans l'AEP.

Depuis 1995, la Wallonie s'est engagée dans la restructuration de son secteur de l'eau, principalement pour satisfaire aux directives européennes. Cela s'est concrétisé en 1999 par l'adoption du décret sur le cycle de l'eau et la création de la Société Publique de Gestion de l'Eau (SPGE), société anonyme de droit public ouverte aux participations privées (voir Aubin et Varone (2001)). De nouveaux instruments apparaissent : redevance de captage, contrats entre producteurs d'eau et la SPGE, application du principe coût-vérité. La SPGE signe en février 2000 un contrat de gestion avec le Gouvernement wallon essentiellement pour des activités d'assainissement. Elle négocie des contrats de service (d'une durée de 20 ans) avec les intercommunales d'épuration, mais aussi avec les sociétés de production d'eau.

Par ailleurs, il existe un certain nombre de contrats de concession pour des projets de construction dans les activités de l'AEP et de l'assainissement, mais également des contrats pour l'exploitation et la maintenance en association avec les communes. Par exemple, la construction de la station d'épuration de Bruxelles-Nord a été attribuée, le 15 mai 2001, au consortium Aquiris dirigé par Vivendi.

Espagne Ici ce sont les communes qui sont responsables de l'AEP et de l'assainissement, mais le secteur privé est présent depuis longtemps dans ce pays[22]. L'Espagne est l'État membre de l'UE où la gestion déléguée a le plus augmenté dans la dernière décennie. En 1992, la gestion déléguée (privée[23]) atteignait déjà 29% de la population. Elle avait augmenté jusqu'à 37% en 1996 en raison des besoins de financement croissants dans le secteur. Depuis 1997 avec l'arrivée du Parti populaire au pouvoir, sa volonté d'ouverture du marché de l'eau aux investisseurs privés et de limitation du rôle de l'État, cette augmentation s'est accélérée pour atteindre à la fin de l'année 2000 presque 45% au détriment principalement de la gestion directe publique. La concession (66% de la gestion déléguée privée) est le type de contrat le plus présent en Espagne suivi de loin par l'affermage (17%). Les sociétés d'économie mixte (15%) sont également très présentes dans le secteur[24]. Par

[21] Les 49% appartenant au secteur privé se partagent entre Severn Trent (20%) et un groupe d'investisseurs (29%).

[22] Aguas de Barcelona, entreprise privée, a été fondée en 1867.

[23] Il existe une gestion déléguée publique qui représente tout de même 10% de la population desservie.

[24] Les chiffres sur les modes de gestion sont issus d'un article de La Gazette (29 juillet 2002) intitulé "La société mixte : une nouvelle formule de gestion déléguée des services des eaux" et dont l'auteur est Fernando Porta, président de L'EUREAU.

ailleurs, le marché se caractérise par une très forte présence des groupes français auxquels viennent s'ajouter de plus en plus les groupes espagnols de BTP.

France Historiquement, la France a structuré ses activités d'AEP et d'assainissement à l'échelon des collectivités locales (communes ou regroupement de communes) et souvent sur le principe de la délégation du service public à des opérateurs privés. Même si aujourd'hui la part des réseaux qui reste sous la responsabilité directe des collectivités locales n'est pas négligeable avec 21% de la population pour l'AEP et 47% pour l'assainissement (données de la Direction de l'eau, Ministère de l'environnement), la progression du secteur privé ne fait guère de doute surtout dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché de l'eau européen. Aujourd'hui, le marché français est caractérisé par la domination d'un tout petit nombre de grands groupes (oligopole) et sa fermeture aux opérateurs privés étrangers. Trois entreprises privées se partagent près des trois quarts du marché français de la distribution d'eau potable : la Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux et la Saur. Il existe une certaine diversité dans le choix de contrats de délégation mais l'affermage est de loin le type de contrat le plus fréquemment utilisé en France (88% des communes en gestion déléguée pour l'AEP et 85% dans l'assainissement). Lorsque la collectivité locale opte pour une gestion directe du service, elle le fait avec son propre personnel et sous sa seule responsabilité. Si c'est la délégation du service public qui est choisie, elle se fait dans un cadre contractuel caractérisé par des obligations pour l'opérateur privé. La passation des contrats fonctionne sur le principe de l'*intuitu personae*. Cela signifie que la négociation sur l'exploitation du service public se passe librement entre la collectivité locale et le délégataire et qu'elle est fondée sur la confiance réciproque et la durée, même si depuis 1993 avec la loi "Sapin" la relation est davantage encadrée. Le modèle français de délégation est utilisé de plus en plus souvent dans le secteur de l'eau et dans de nombreux pays.

En France, il n'y a pas de régulateur économique chargé de contrôler les délégataires, comme cela a été fait dans les télécommunications avec l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications)[25]. Toutefois le Conseil de la concurrence chargé de garantir aux opérateurs la liberté de fixer leurs prix, le libre accès au marché, peut aussi dénoncer l'abus de puissance économique par ceux qui la détiennent[26]. Par ailleurs, plusieurs initiatives sont nées avec l'appui des autorités publiques en ce qui concerne l'évaluation de la qualité de service et le suivi des négociations de contrat et des prix lors de la délégation de service public. Parmi les groupes de travail participant

[25]Le projet de création d'un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement semble avoir été abandonné.

[26]Par une décision du 11 juillet 2002, le Conseil de la concurrence, qui s'était saisi d'office, a établi que les sociétés Générale des eaux et Lyonnaise des eaux détenaient une position dominante collective sur le marché de l'eau et de l'assainissement et qu'elles en avaient abusé. Le Conseil de la concurrence a appliqué pour la première fois l'article L. 430-9 du code de commerce en demandant au ministre de l'économie le réexamen de cette situation pouvant aller jusqu'au démantèlement des filiales communes que les entreprises en cause avaient créées conjointement.

au processus d'élaboration d'indicateurs de performance, la commission AFNOR P15P et le laboratoire GEA de l'ENGREF sont ceux qui présentent le plus d'avancées sur les résultats et la conception d'un outil pour les collectivités locales (voir par exemple l'article de Guérin-Schneider et Nakhla (2003)). De plus, le laboratoire GEA réalise avec l'appui de la Direction de l'eau du Ministère de l'écologie une enquête sur les conclusions des procédures de renégociation engagées entre les collectivités locales et les délégataires.

Italie Comme en Allemagne, c'est le modèle de l'entreprise municipale (*Azienda Municipalizzata*) qui domine en Italie, et il existe également des structures fournissant conjointement plusieurs services (eau, électricité, gaz). Dans le nord, le secteur de l'AEP est fortement segmenté car les réseaux d'eau sont exploités au niveau local tandis que dans le sud ils sont davantage interdépendants et sont exploités sur des schémas géographiques plus larges par des structures dépendant de l'État. Actuellement, les entreprises privées n'assurent que 8% de la gestion de l'AEP (majoritairement par le biais de contrats de concession) tandis qu'approximativement 15-20% des eaux usées sont traitées par le secteur privé (généralement dans le cadre de contrats de gérance). La loi Galli votée en 1994 prévoit que les responsabilités des communes en termes de gestion de l'eau soient transférées à des structures géographiques plus importantes par la définition de bassins territoriaux optimaux (ATO, *Ambiti Territoriali Ottimali*) et que la délégation des services publics soit facilitée. Cependant, la participation du secteur privé reste relativement faible et les perspectives de croissance pas très rapides même si le gouvernement semble encourager fortement les autorités locales à ouvrir à la concurrence leurs services d'eau. Dans les régions du sud où les ATOs sont déjà en place, on remarque que la gestion déléguée a été faite sous la forme de concession surtout à des compagnies dans lesquelles la majorité des parts est détenue par les gouvernements publics locaux.

Un comité de vigilance pour le secteur de l'eau (*Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*) a été institué par la loi Galli en 1994. Par ailleurs, l'association italienne des compagnies distributrices de gaz et d'eau potable (Federgasacqua) a mis en place depuis 1997 un club de *benchmarking* dans les activités de l'eau et du gaz. Elle regroupe une quinzaine de compagnies dont le but est de publier les résultats concernant différents indicateurs de performance sur la logistique, l'ingénierie, l'administration, la finance et le contrôle. Cependant, Drouet (2001) relève que certains observateurs considèrent qu'il s'agit surtout d'un instrument de lobbying vis-à-vis des pouvoirs publics.

Portugal Les services d'eau potable et d'assainissement sont depuis peu dans une étape de développement et d'ouverture au secteur privé. En 1993 est entré en application un décret-loi

(complété les années suivantes par d'autres décrets) réformant la politique de l'eau. En outre, il met en place une gestion "multimunicipale" dans les régions urbaines et définit le régime de délégation à des entreprises publiques ou privées de ces services. Les services multimunicipaux sont exploités par des sociétés publiques ou d'économie mixte qui ont conclu un contrat de concession avec le gouvernement central et desservent en gros les communes. Pour les petites municipalités, des opérateurs privés peuvent gérer les services d'eau en signant avec elles également un contrat de concession. La participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau n'atteint pas tout à fait les 10% mais l'on prévoit une forte croissance dans les années à venir.

En contrepartie du processus de délégation des services d'eau, on prévoit l'instauration de commissions pour contrôler les différentes relations contractuelles. Un décret-loi de 1997 prévoit la création de l'IRAR (*Instituto Regulador de Águas e Resíduos*) qui ne sera effective que plus tard. Parallèlement et dans le prolongement des travaux de l'IWA (*International Water Association*), le LNEC (*Laboratório Nacional de Engenharia Civil*) a lancé un projet sur les indicateurs de performance regroupant 17 services d'eau et d'assainissement représentatifs du secteur portugais. Un des objectifs est d'assister l'IRAR dans le développement d'un système national d'information qui permettrait à terme des comparaisons entre les services pour promouvoir la concurrence.

Les pays de l'Europe centrale et orientale Les États qui vont adhérer à l'UE dès le 1er mai 2004 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque), ont fait des efforts depuis la rupture avec l'ère communiste pour améliorer leurs infrastructures du secteur de l'eau en se calquant sur les recommandations et les directives de l'UE. L'Europe par le biais de prêts de la BERD (Banque Européenne de Reconstruction et de Développement) a participé activement au financement de nouvelles infrastructures, mais il a fallu aussi faire appel massivement aux finances du secteur privé.

Dans la plupart des pays, la "privatisation" des services d'eau s'est faite majoritairement par le biais de concessions ou d'affermage attribuées aux grands groupes privés spécialisés, souvent sous forme de *joint ventures* (soit entre groupes privés, soit entre un groupe privé et une entreprise locale, soit encore entre un groupe privé et une autorité locale), voir Hall (1997) et Lobina (2001). La République tchèque est le pays le plus avancé dans ce domaine et son gouvernement a procédé à ces changements de manière quasi-systématique depuis 1993. Les données de 1999 indiquent que plus de 56% de la population est desservie en eau potable par des compagnies contrôlées par de grands groupes privés tandis que ce chiffre dépasse les 55% dans l'assainissement. La Hongrie, après une période de récession économique, voit son secteur de l'eau toujours souffrir d'un important manque d'investissements. Cependant les concessions se multiplient depuis quelques années même si les collectivités locales considèrent que les activités liées à l'eau doivent être en

dehors du secteur à but lucratif. La Pologne jusqu'en 1999 ne faisait appel qu'à des contrats de gérance pour l'exploitation des services. Mais le retard pris dans sa course au respect des normes européennes dans le domaine l'oblige à se tourner vers des financements privés pour la construction ou le renouvellement de nouvelles infrastructures. La Slovaquie est quant à elle beaucoup plus prudente concernant la participation privée dans le secteur de l'eau. Par conséquent, ce pays a reçu peu d'aides de la part d'organismes internationaux et l'on compte très peu de concessions en comparaison de ses voisins.

Les collectivités locales sont en général légalement responsables de la fixation du prix de l'eau. En pratique, il est clair qu'elles n'ont que peu de latitude et ne peuvent qu'accepter les recommandations de la compagnie qui exploite le service. La régulation économique et l'évaluation des services sont donc souvent limitées à des contrôles de base. Dans certains pays toutefois, on a observé des changements depuis quelques années.

En République tchèque depuis la vague de privatisation, la publication de statistiques du secteur de l'eau est devenue systématique. Elles sont complétées par des rapports annuels sur l'état de la gestion de l'eau dans la République. En outre, une évaluation économique de l'exploitation des réseaux publics d'eau et d'assainissement est exigée de la part du Ministère des finances qui est par ailleurs chargé de la régulation des prix de l'eau potable. Depuis 1997, une association des professionnels de l'eau et l'assainissement (SOVAK) impose à ses membres de fournir des statistiques annuelles sur les réseaux et leur exploitation.

En Lituanie, depuis 1998, la Commission nationale de contrôle des prix et de l'énergie assume des fonctions de régulation du secteur de l'eau. Le secteur de l'eau apparaît très fragmenté : un peu plus de 40 services municipaux distribuent l'eau potable et traitent les eaux usées de 80% de la population, mais l'on recense près de 800 compagnies chargées des activités de l'eau. Il en résulte une grande hétérogénéité des services tant par la taille que par le mode de gestion et les formes de propriété. Différents projets de *benchmarking* ont vu le jour ces dernières années dont un publiant une série d'indicateurs de performance de services concernant plusieurs grandes villes des pays baltes (le projet BUBI).

5 Les organismes de régulation et les systèmes de comparaison et d'incitation en Europe

Dans cette section, nous allons passer en revue les organismes en Europe qui interviennent dans la régulation et/ou la "stimulation" des services d'eau potable et de l'assainissement. Il sera question aussi bien d'instances centralisant les fonctions de régulation comme l'OFWAT en Angleterre et au Pays de Galles où l'État s'est totalement désengagé de la gestion des services,

que de dispositifs de *benchmarking* concernant des entreprises à capitaux publics comme c'est le cas aux Pays-Bas. L'objectif de cette section est d'essayer de mettre en lumière un certain nombre d'éléments de ces différentes expériences au sein de l'Europe permettant d'imaginer ce qu'un observatoire européen pourrait apporter en termes de suivi des services d'eau délégués à des entreprises privées ou publiques.

5.1 La régulation centralisée à l'anglaise : la concurrence par comparaison de l'OFWAT

Lors de la privatisation en 1989 du secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles, les responsabilités et les pouvoirs ont été séparés. Ainsi, trois principaux organismes ont été créés pour assurer la régulation du système :

- l'*Environmental Agency* (EA) fut créée en 1995 avec l'Environment Act. Il s'agit d'une agence chargée de protéger l'environnement et de remédier aux effets de la pollution sur l'environnement ;
- le *Drinking Water Inspectorate* (DWI) mis en place en 1990 par le gouvernement est chargé de surveiller que les normes légales de la qualité de l'eau potable sont respectées ;
- l'*Office of Water Services* (OFWAT) a été créé par le Water Act en 1989 pour assurer la régulation économique des services de l'eau et de l'assainissement. L'OFWAT a un directeur général des services de l'eau à sa tête qui a d'importantes responsabilités.

L'OFWAT, par le biais de son directeur, s'est fixé comme objectif de protéger les intérêts des consommateurs en contrôlant l'augmentation des prix de l'eau, en favorisant l'économie et l'efficacité des compagnies exploitant les services d'eau, en s'assurant de la pratique effective de concurrence entre les compagnies et en veillant au respect du plan normalisé de qualité de service.

Nous allons étudier comment intervient l'office de régulation pour réglementer les compagnies auxquelles ont été confiés (privatisation totale) les services d'eau. Sa méthode est fondée sur la concurrence par comparaison dont le principe est de stimuler les compagnies à travers une concurrence fictive en affichant publiquement les résultats de performance de chacune. On peut résumer ce travail par l'utilisation de différentes catégories d'outils résumées dans autant de rapports :

- la performance financière des compagnies ;
- la sécurité de l'approvisionnement, les fuites et l'utilisation efficace de l'eau ;
- les niveaux de performance de service du secteur de l'eau.

Performance financière et investissement La position financière et les dépenses d'exploitation et en capital des compagnies sont résumées dans un rapport annuel intitulé "*Financial performance and expenditure of the water companies in England and Wales*". L'affichage de ces

indicateurs financiers a pour objectif de comparer la performance financière des compagnies par rapport aux limites de prix fixées lors de la révision des prix ayant lieu tous les 5 ans. Le but est de vérifier si le caractère incitatif de la tarification (*Price cap*) a bien conduit à une meilleure efficacité de production par une minimisation effective des coûts. De plus, on vérifie que le programme d'investissement a bien été respecté tant pour améliorer les niveaux de qualité de l'eau potable et de rejets des eaux assainies que pour atteindre des objectifs importants d'accessibilité des infrastructures de réseau pour les usagers.

Pour analyser la performance financière ainsi que d'autres aspects des activités, plusieurs indicateurs sont utilisés dont le chiffre d'affaire, les profits d'exploitation, la marge brute d'autofinancement, le bilan des actifs, le rendement sur capital, les dividendes payables aux actionnaires etc. De plus, les coûts d'exploitation sont reportés avec précision en détaillant les dépenses par service (eau, assainissement) et par fonction (par exemple, ressource, traitement et distribution) selon les catégories d'usage : personnel, énergie, matériels... Ces informations permettent de suivre l'évolution financière des compagnies et d'évaluer l'équilibre entre, d'une part, le souci d'efficacité en termes de baisse des prix et, d'autre part, la nécessité de faire de nouveaux investissements et d'avoir un rendement minimal sur le capital. Elles permettent également de mesurer les efforts des compagnies pour atteindre les objectifs fixés par l'OFWAT mais aussi par le DWI et l'EA.

Performance sur l'usage de l'eau Depuis 1996, l'indicateur des niveaux de performance du service (voir paragraphe suivant) appelé DG1 qui mesurait la disponibilité de la ressource a été remplacé par un rapport sur la performance des compagnies par rapport aux objectifs sur les fuites et l'usage efficace de la ressource en eau ("*Security of supply, leakage and the efficient use of water*"). En particulier, cela permet d'être informé sur la capacité des compagnies à fournir les usagers dans les années sèches sans occasionner de restrictions sur la demande. Le recueil des données permet de vérifier si les compagnies respectent, voire font mieux, que les objectifs qui leur sont fixés en termes de sécurité d'approvisionnement. En outre, les compagnies sont notées et classées en fonction de leurs résultats dans le but de les encourager à améliorer leurs performances.

Performance du service aux usagers Chaque année, les 10 RWA (compagnies régionales d'eau et d'assainissement) et les SWC (compagnies assurant uniquement l'approvisionnement en eau potable, il n'en reste plus que 13 après les opérations de fusion) fournissent des informations à l'OFWAT sur leur performance concernant des aspects divers du service. Le rapport annuel "*Levels of service for the water industry in England and Wales*" évalue la performance des compagnies individuellement pour l'année courante ainsi que la performance de tout le secteur de l'eau depuis la mise en place du système en 1989. L'évaluation du service des compagnies est réalisée à

l'aide d'indicateurs définis de DG2 à DG9. La définition de chacun des indicateurs est donnée en annexe A. Plusieurs points particuliers sont surveillés :

- le service à l'usager (DG6 à DG9) : cela concerne les différentes demandes ou plaintes des usagers et les délais de réponse ;
- les services d'eau potable (DG2 à DG4) et la qualité de l'eau potable : cela concerne la qualité de service en eau potable ;
- les services d'assainissement (DG5) et l'impact environnemental : cela concerne la qualité de service en assainissement.

L'OFWAT propose également un exercice de comparaison internationale en rapprochant les évaluations de performance des compagnies anglaises (sur les prix, le service aux usagers, les coûts unitaires, la qualité, l'efficacité) des données disponibles dans d'autres pays (Pays-Bas, États-Unis, Australie) ou sur la base de volontariat comme l'a fait le service d'eau de Sydney. Dans son rapport annuel "*International comparison of water and sewerage service*", l'OFWAT souligne la difficulté de faire des comparaisons fiables lorsqu'il s'agit de services n'ayant pas les mêmes caractéristiques techniques. Il est par exemple très difficile de faire la distinction entre les gains liés à l'échelle de production et ceux dus exclusivement à l'efficacité productive. De ce fait, on met une fois encore en évidence l'importance du choix des indicateurs de performance et des facteurs descriptifs pour situer l'environnement de production de façon à comparer des services dans des conditions similaires. De plus, l'OFWAT attire l'attention sur la variété des sources des informations collectées et concède que les définitions et les hypothèses peuvent ne pas être complètement comparables. Dans l'optique de la création d'un observatoire européen, ce dernier problème peut être réglé à condition que les données soient mises en commun sur la base de définitions précises des différentes variables en accord avec les différents participants.

5.2 Les groupes de travail pour l'aide aux collectivités locales françaises

Un observatoire des délégations des services d'eau et d'assainissement Le 21 janvier 1993, la loi n^{o}93-122, dite loi Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, est adoptée. Elle précise alors la notion de "délégation de service public", avec notamment deux modifications importantes pour les procédures de gestion des services publics délégués : l'obligation d'une publicité dans un journal d'annonces légales et l'application de la procédure d'appel à candidatures. Ces nouvelles procédures sont mises en œuvre par les collectivités locales lors de la renégociation des contrats de délégation de services d'eau et d'assainissement.

Chaque année, le laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement (GEA) de l'École Natio-

nale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF) réalise avec l'appui de la Direction de l'eau du Ministère de l'Écologie une enquête sur les conclusions des procédures de renégociation engagées l'année précédente (voir détails dans l'annexe B). Cette enquête a pour objectif d'évaluer plus précisément :

- l'impact de ces procédures sur l'évolution de l'organisation et des prix des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement ;
- la mise en œuvre du jeu concurrentiel,
- la nature du conseil juridique et technique fourni aux collectivités dans le cadre de ces renégociations.

Cette enquête a été réalisée sur la période 1998-2001 et se poursuit actuellement. Dans ce cadre, le laboratoire GEA recense les données disponibles sur :

- les caractéristiques générales du service (population, nombre d'abonnés, volumes d'eau vendus...) ;
- la situation initiale du service (désignation du délégataire, intégration ou non du renouvellement dans le contrat, prix du service...) ;
- la description de la procédure de renégociation (nombre de candidats, nombre d'offres reçues) et des appuis techniques et juridiques mobilisés par la collectivité ;
- la situation du service après renégociation (désignation du délégataire, durée du contrat, intégration ou non du renouvellement, prix...).

Les données recueillies lors de cette enquête font l'objet d'analyses statistiques globales, sans publication ni diffusion de données individuelles. Une synthèse des résultats obtenus est remise aux communes interrogées. Elle est également diffusée, au plan national, à la FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et de Régie) et aux divers ministères et experts concernés, membres du comité de pilotage de l'étude.

Les indicateurs de performance pour une maîtrise de la gestion des services d'eau et d'assainissement Les expériences de mesure de performance par indicateurs ont été menées depuis quelques années surtout à l'étranger. En France, la démarche est relativement récente (1997) et à l'initiative de l'AFNOR, de la FNCCR et de l'IWA (Association Internationale de l'Eau).

Les travaux sur l'introduction de la mesure de performance dans la régulation locale des services d'eau au laboratoire GEA (ENGREF) sont réalisés en liaison notamment avec le réseau des DDAF (Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt). Le laboratoire GEA a ainsi développé une méthode de suivi de la performance, basée sur des indicateurs avec des résultats faciles à suivre pour les collectivités. Elle consiste, pour chacun des grands critères de performance

d'un service, à définir un petit nombre d'indicateurs qui vont constituer des tableaux de bord de suivi (Guérin-Schneider, 2001 ; Guérin-Schneider et Nakhla, 2003). Le choix des indicateurs est fait par la collectivité avec l'exploitant. Les indicateurs sont présentés avec leur évolution sur cinq ans et accompagnés d'une interprétation en fonction des caractéristiques du service mais aussi des moyens mis en œuvre. Ce rapport donne lieu à des échanges entre la collectivité et l'exploitant. De cette manière le suivi annuel peut déboucher, le cas échéant, sur des décisions concrètes pour améliorer le service. Les principaux indicateurs de performance utilisés par le laboratoire GEA sont résumés en annexe C.

Il existe également d'autres projets d'analyse de performance des services d'eau et d'assainissement reliant la définition des indicateurs de performance et la formalisation d'institutions chargées d'appuyer le débat. Un de ces projets est piloté par l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) qui est une fondation d'entreprises, financée par les principaux opérateurs privés de réseaux et de services publics (compagnies d'eau, mais aussi du secteur de l'énergie, des transports, des déchets). Un dernier projet significatif vient de l'initiative des collectivités, avec le soutien du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Il est piloté par la FNCCR, impliquée depuis longtemps dans les réflexions sur les indicateurs de performance. Ces travaux s'appuient notamment sur l'expérience de Service Public 2000, cabinet de consultants spécialisés dans la gestion publique, et sur un réseau de collectivités qui contribuent à la définition d'indicateurs pour ensuite les tester dans leurs services. Les résultats seront obtenus d'ici fin 2004.

Un projet d'instance de régulation abandonné Un projet de loi présenté au Conseil des ministres le 27 juin 2001 proposait la création d'un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement. Cet organisme indépendant devait au départ ressembler à un véritable système de régulation des services d'eau et d'assainissement. Il avait pour objectif la transparence du fonctionnement des services et de leur facturation tout en respectant la resposabilité des collectivités locales. Les négociations autour de la création du Haut Conseil ont été particulièrement âpres dans le projet voté en première lecture en janvier 2002. Le Haut Conseil n'avait pas de véritables fonctions de contrôle et de régulation avec un pouvoir d'intervention direct, mais rendait publiques des recommandations sur la facturation, l'économie des contrats et leur équilibre financier. Finalement, avec le changement de majorité au printemps 2002, ce projet semble avoir été abandonné.

5.3 Pays-Bas : l'expérience de benchmarking des distributeurs publics

Aux Pays-Bas, depuis 1975, le mode d'organisation généralisé pour l'AEP est la société à responsabilité limitée publique. Le capital de ces compagnies est entre les mains des municipalités et

des provinces. Le nombre de compagnies qui sont responsables de la production et/ou la distribution d'eau potable est passé de 210 en 1950 à 21 en 2001. Aujourd'hui en raison de différentes fusions, ce nombre a été réduit à 15. Il existe également une compagnie municipale, et deux compagnies à responsabilité limitée privées mais elles ne distribuent qu'environ 1% du volume total d'eau potable consommé. Par ailleurs, la gestion de l'assainissement se fait par l'intermédiaire de collectivités territoriales spécifiques (*Waterchappen*) ou de services municipaux (voir le rapport de Drouet, 2001).

Dans le but de se rapprocher de l'efficacité économique, plusieurs compagnies ont organisé un processus d'auto-régulation en 1989 fondé sur des comparaisons annuelles de performance à partir d'une série d'indicateurs. Cette première expérience de *benchmarking* aux Pays- Bas visait à recueillir des données sur la rentabilité économique et le niveau d'endettement des opérateurs, les prix, le nombre de branchements par employés. Depuis 1997, la plupart des compagnies de distribution d'eau potable (90% du nombre de connexions d'usagers) participent de façon volontaire aux études de *benchmarking* de l'association néerlandaise des distributeurs d'eau potable, la VEWIN (Vereniging van Waterbedrijven in Nederland). L'objectif est de rendre compte de la performance des compagnies à travers 4 thèmes :

- la qualité de l'eau potable : indice de qualité par rapport aux normes sur l'eau potable, effort de purification des eaux brutes...
- le niveau de service : satisfaction des usagers vis-à-vis du service (facturation, maintenance, assistance, etc.), le type de contact (écrit, téléphone, etc.) et d'autres caractéristiques de service (compréhension, fiabilité, réactivité, etc.) ;
- l'impact environnemental : rejet et émissions des résidus, économies d'énergie et types d'énergie utilisés de la part des compagnies, épuisement de la ressource ;
- la finance et l'efficacité : prix pratiqués et visibilité des coûts (coûts d'exploitation, coût du capital, taxes par connexions).

En fait, les opérateurs néerlandais étant financés par emprunts bancaires, ce sont les banques et le gouvernement central qui les poussent à s'investir dans la comparaison de performance, les rapports annuels servant à évaluer leur solvabilité (van Dijk et Schwartz (2002)).

En 1997, d'après Drouet (2001), la mise en place d'un office de régulation a été proposée par le Ministère de l'économie. Le CONWAS (*Controlerend Orgaan Nelerdandse Watersector*) devait être un régulateur permettant de passer d'un système volontaire de *benchmarking* à une concurrence comparative explicite sur le mode de la *yardstick competition* organisée par l'OFWAT. Elle aurait fonctionné sur la base d'indicateurs peu différents de ceux en place actuellement : qualité des services, environnement, coûts et profits, état des infrastructures. Ce projet n'a finalement pas été réalisé en raison du faible développement des opérateurs à capitaux privés.

5.4 L'IRAR au Portugal : un institut sans véritable pouvoir de régulation économique

Au Portugal, la délégation des services de l'eau est autorisée depuis 1993 permettant ainsi la présence du capital privé dans le secteur et mettant fin aux interdictions formulées par une loi de 1977. Les formes organisationnelles sont diverses et sont établies sur le principe du regroupement des municipalités. Dans le but de protéger les consommateurs tant sur le plan de la qualité du service public que contre les abus du marché, un observatoire national des systèmes municipaux et multimunicipaux est créé en 1995. Parmi ses responsabilités figurent le suivi de la qualité du service mais aussi la supervision et le contrôle des prix. La loi prévoit également l'instauration d'une commission d'inspection chargée de négocier le prix et contrôler l'application du cahier des charges lors des délégations de l'État à des compagnies multimunicipales. Mais en 1997 avec les modifications apportées à la loi de 1977 et la volonté de favoriser les solutions d'entreprises (pas seulement privées) pour exploiter les services plus efficacement et se mettre en phase avec les normes européennes, l'observatoire national et la commission d'inspection sont remplacés par une seule entité de régulation, l'Instituto Regulador de Águas e Residuos (IRAR). Les statuts de l'institut sont approuvés en 1998 mais les activités ne démarrent vraiment qu'en 2000. C'est un organisme autonome mais placé sous la tutelle du Ministère de l'environnement. Les compétences de l'IRAR sont résumées par Fortunato et Martins (2002) :

- Tarification : possibilité de commenter le niveau des prix dans les concessions des services municipaux et multimunicipaux, suivre leur évolution, proposer une régulation du prix ou même la suspension de clauses contractuelles qui fixent des prix violant les droits des consommateurs ou mettant à mal l'équilibre du secteur ou la maintenance des systèmes.
- Qualité : possibilité d'émettre des normes réglementaires en matière de qualité des services (à approuver par le Ministère de l'environnement), rassembler, rendre publique, donner une appréciation sur l'information concernant le niveau de qualité des services, donner des recommandations sur des situations réelles liées à la conception, l'exécution et la gestion des systèmes municipaux et multimunicipaux.
- Entrée sur le marché : possibilité de faire des recommandations sur les processus d'adjudication des concessions, ainsi que sur la spécification des contrats.
- Investissement : possibilité de donner un avis sur les plans d'investissement.

L'énoncé des compétences de l'IRAR montre qu'il est principalement un organe consultatif du Ministère et des autorités locales qui décident de déléguer leurs services. Comme le souligne son premier directeur, Pedro Cunha Serra (2000), l'IRAR n'est pas supposé fixer une régulation sous la forme de *Price cap*, mais seulement agir en exprimant des recommandations et des démons-

trations. L'IRAR ne dispose d'aucun moyen coercitif, notamment sur la fixation des prix puisque les collectivités restent maîtres de leur gestion (voir Guerin-Schneider, Nakhla et Grand d'Esnon, 2002). Après un an d'activité, le directeur de L'IRAR a quitté ses fonctions parce qu'il estimait ne pas avoir eu les moyens pour mettre en place un réel système de régulation pour les services d'eau.

Cet exemple montre qu'il est très difficile de mettre en place un système de régulation efficace et que souvent les fonctions qui lui sont attribuées ont peu de portée quand il s'agit de régulation économique. Toutefois, l'on peut retenir que le contrôle par le biais d'un observatoire de la concurrence faisant circuler l'information sur différents aspects de la gestion des exploitants peut permettre des comparaisons entre les services. De plus, la fixation des conditions contractuelles lors de la délégation sur les conditions de tarification et les responsabilités de l'exploitant est un élément important dans la mise en place de mécanismes de régulation. Le dispositif est tout de même relancé avec la désignation en 2003 d'un nouveau directeur, Jaime Melo Baptista.

5.5 Un Comité de Vigilance pour les services d'eau en Italie

En même temps qu'elle introduit un nouveau système de régulation de prix, la loi Galli de 1994 crée un organisme de régulation centralisé le *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*. Avant cette loi, le prix proposé par l'exploitant était soumis au contrôle du Comité interministériel de prix (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*, CIPE) et du Comité provincial des prix, mais il n'y avait pas vraiment d'objectif de régulation. Plus tard, c'est le Comité de vigilance qui a été chargé de mener la réforme sur la régulation du prix de l'eau (voir pour les détails, Guerin-Schneider, Nakhla et Grand d'Esnon, 2002).

Le Comité de vigilance est un organisme de régulation indépendant de l'administration publique répondant directement au Parlement auquel il fournit un rapport annuel sur l'état des services de l'eau. Pour l'accomplissement de ses tâches et pour le bon déroulement de ses fonctions d'inspection, il s'est entouré d'une équipe technique et doit mettre en place un Observatoire des services de l'eau, dont le but principal est de recueillir des informations statistiques pour constituer une base de données avec un accès généralisé.

Parmi les nombreuses prérogatives confiées au Comité, il y en a certaines qui paraissent plus importantes du point de vue de la régulation :

- garantir le respect des principes de la loi de réforme des services de l'eau, avec un souci permanent d'efficacité et d'économie du service,
- réguler la détermination et l'adaptation des prix de l'eau,
- veiller au respect des intérêts des usagers.

Cependant, ces prérogatives sont jugées trop nombreuses par rapport aux moyens limités dont le Comité dispose. Un des aspects intéressants de la nouvelle régulation des services de l'eau en Italie est la décentralisation des activités du Comité au niveau des ATOs avec la création d'autorités régionales de vigilance. Ainsi, la Commission de la Région Emilia-Romagna a institué en 2001 une Autorité régionale pour la vigilance des services de l'eau et de gestion des déchets urbains ainsi qu'un observatoire chargé de collecter des statistiques. Ces activités sont :

- rendre public les conditions de déroulement des services et donner des explications ;
- faire des recommandations pour l'adoption de la charte du service public ;
- signaler les modifications aux clauses contractuelles et aux actes entre l'agence de l'ATO et les gestionnaires des services ;
- déterminer des situations critiques ou irrégulières du fonctionnement des services ;
- définir des indices de productivité pour l'évaluation économique des services ;
- définir des paramètres d'évaluation des politiques tarifaires ;
- se prononcer sur le respect des paramètres de qualité ;
- exprimer des avis relatifs à la qualité des services aux usagers ;
- faire un compte-rendu annuel sur l'état des services.

De son côté, l'Observatoire a pour tâche de récolter, élaborer et diffuser des données statistiques et cognitives concernant les services. Il effectue :

- le recensement des gestionnaires des services et des données techniques et financières d'exercice ;
- la récolte des conventions et des conditions générales de contrat pour l'exercice des services ;
- l'analyse des modèles adoptés par les gestionnaires des services en matière d'organisation, de gestion, de contrôle et de programmation des services et des installations ;
- l'analyse des niveaux de qualité des services ;
- l'analyse et la comparaison des tarifs appliqués par les gestionnaires des services ;
- l'analyse et l'élaboration de plans d'investissement pour la modernisation des installations et des services.

L'Observatoire est autorisé à traiter les données collectées mais aussi à les communiquer et les diffuser à des organismes publics et privés.

Le problème principal de cette expérience de régulation est qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une véritable volonté de prendre le relais au niveau local ni d'une bonne coordination entre les différents échelons. Fin 2001, un rapport sur l'état et la réforme des services d'eau rédigé par l'actuel directeur du Comité de Vigilance, M. Gilberto Muraro, soulignait que pas même la moitié des ATOs définis par les règlements régionaux n'avaient été officiellement constitués.

5.6 La Lituanie : les débuts de la régulation dans un pays d'Europe de l'est

La Commission nationale de contrôle des prix et de l'énergie a été créée par décret du Président de la République de Lituanie en février 1997. Elle avait pour responsabilité d'établir et de réguler les tarifs de l'énergie (électricité, gaz naturel, chauffage), une fonction précédemment accomplie par le gouvernement lituanien. En novembre 1998, le Parlement a adopté plusieurs lois visant à élargir les responsabilités de la Commission au contrôle des prix des transports longue distance des passagers et des prix de l'eau. La raison principale du transfert des fonctions de régulation du secteur de l'eau à une institution non politique a été l'accroissement important des prix de l'eau les années précédentes.

Trois missions fondamentales ont été attribuées à la Commission : la régulation économique des secteurs, la promotion de la concurrence, et la protection des consommateurs et l'information du public. Ainsi, conformément aux exigences des lois sur l'énergie, les prix et la gouvernance locale, les résolutions du gouvernement et la stratégie nationale de l'énergie, la Commission remplit les fonctions suivantes :

- l'analyse des questions économiques (y compris les investissements) ;
- la constitution des principes de tarification ;
- l'approbation des prix et de leurs méthodes de calcul ;
- la négociation sur les prix avec les exploitants des services (si l'exploitant ne respecte pas les accords passés avec la Commission, c'est elle qui, unilatéralement, fixe le niveau du prix et choisit la période durant laquelle la décision sera effective) ;
- l'étude des plaintes des consommateurs, des contentieux entre les distributeurs et les consommateurs, et plus généralement la défense des intérêts des consommateurs ;
- la délivrance des licences d'exploitation et la supervision de leur exécution.

Les membres de la Commission sont nommés pour 5 ans par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. La Commission présente un rapport annuel au Parlement. Les différents départements de la Commission (énergie pour le chauffage, électricité, gaz naturel, eau, transport, licence, relations publiques) travaillent de manière indépendante et présentent leur bilan sur les activités des compagnies et l'évolution des prix lors de la réunion de la Commission. Les décisions finales sont prises à la majorité des votes des membres de la Commission après avoir entendu les départements, les distributeurs d'eau et les autres parties prenantes.

Si le conseil d'une compagnie distributrice d'eau (dont font partie des représentants des municipalités) décide de changer le prix de l'eau, il doit, en accord avec le maire, soumettre sa demande à la Commission. Cette dernière a 10 jours pour enregistrer la demande ou la rejeter. Ensuite, le Département de l'eau a 2 mois pour évaluer le document et donner son avis sur le prix de l'eau.

Après quelques années d'expérience dans la régulation économique du secteur de l'eau, le directeur du Département de l'eau, M. Rimgaudas Spokas, considère que les activités des compagnies distributrices d'eau potable sont inefficaces. En conséquence, dans le but d'améliorer les conditions actuelles, il propose plusieurs mesures (voir Spokas (2001)) :

- restructurer la gestion et les principes de propriété dans le secteur de l'eau par la fusion de certaines compagnies ;
- réguler le marché par les licences d'exploitation ;
- mettre en place des critères pour la qualité du service et se donner les moyens de leur contrôle ;
- définir les prérogatives et les responsabilités des distributeurs d'eau, ainsi que les procédures pour leur exécution et leur supervision.

De plus, un accent est mis sur la qualité des services et des indicateurs doivent être mis en place pour le suivi des services. L'information à disposition étant primordiale, en coopération avec le Département des statistiques, les distributeurs doivent faire un rapport complet sur les activités de leur service. Le secteur organise également des expériences de *benchmarking* sur la base d'indicateurs de performance sur les coûts et la qualité des services. En outre, il participe au projet développé par la Banque mondiale et intitulé BUBI (*Baltic Utilities Benchmarking Indicators*). Plusieurs compagnies de grandes villes des pays Baltes se sont réunies pour comparer leur performance sur la base d'indicateurs financiers, de productivité, sur les prix, la qualité de l'eau et l'environnement et des données plus générales.

5.7 Le regroupement des pays scandinaves pour un benchmarking très avancé

La formation d'un consortium est un moyen efficace pour les services publics d'eau et d'assainissement qui ont un problème commun pouvant être résolu en mettant en place un système de *benchmarking* afin de partager leurs expériences et leurs coûts. Ce consortium se déroule comme un forum de discussions et d'échanges sur des sujets d'intérêt mutuel. La création de telles organisations peut être initiée par les services eux-mêmes ou bien par une tierce partie qui aurait un produit de *benchmarking* à proposer.

Le consortium international le plus connu dans le secteur de l'eau est sûrement le "groupe des 6 villes" (plus connu comme le *6-Cities PI-group*) et qui comprend les grandes villes scandinaves suivantes : Copenhague, Göteborg, Helsinki, Malmö, Oslo et Stockholm. La coopération entre les 6 villes a commencé en 1970 entre les Départements de planification des autorités de l'eau et de l'assainissement. Les échanges ont été très fructueux et les liens se sont renforcés au fil des ans pour finalement aboutir à la création en 1995 d'un système de *benchmarking* développé dans le

but de comparer les services d'eau et d'assainissement à l'intérieur du groupe.

Comme base générale du système, un ensemble d'indicateurs a été identifié dans le but de décrire les caractéristiques et la performance individuelle. Dès le départ, les membres du groupe ont souligné la nécessité de créer un langage de référence normalisé pour interpréter les indicateurs et évaluer la performance du système[27]. Le système de *benchmarking* s'est développé en trois temps :

- un *benchmarking* métrique faisant une analyse comparative permettant aux participants de suivre la performance de leur service dans le temps et de comparer leur performance avec celle de systèmes similaires ;
- un *benchmarking* de processus dans le but d'améliorer certains processus utilisés et d'accroître l'efficacité en apprenant à partir de l'expérience des autres services ;
- une évaluation de la performance faisant une analyse intégrée d'une multitude de facteurs. Les indicateurs et d'autres informations telles que les caractéristiques du système, les facteurs environnementaux sont utilisés pour quantifier l'efficacité des services dans un but de classement.

Une étape importante dans un projet de *benchmarking* est de faire l'inventaire des objectifs et des indicateurs de performance. Ces derniers ont été structurés selon les groupes suivants :

- la satisfaction des usagers. On utilise un ensemble d'indicateurs de performance et de méthodes de mesure pour refléter les attentes des usagers et leurs appréciations sur les services de l'eau.
- La qualité. Les indicateurs de performance liés à la qualité sont complémentaires des indicateurs économiques et des indicateurs sur la satisfaction des usagers.
- La disponibilité : des indicateurs pour décrire la fiabilité de l'exploitation.
- L'environnement : des indicateurs illustrant l'accomplissement de certains objectifs environnementaux.
- La relation organisation/personnel : des indicateurs décrivant l'efficacité et la relation entre travail fourni et services délivrés.
- L'économie : des indicateurs de performance comparant les coûts à un niveau assez général.

Les résultats du *benchmarking* métrique sont résumés dans un rapport interne annuel et présentés aux directeurs des services.

Après 5 années de travail sur les activités de *benchmarking* métrique, ont été introduites des comparaisons et des évaluations des objectifs, des meilleures pratiques, des routines, des données et des indicateurs de performance. Le but est d'étudier en détail les processus utilisés et de

[27] Le groupe a rédigé un manuel dans lequel les données de base et les indicateurs de performance sont définis et décrits en détail.

proposer éventuellement des améliorations. Dans cette perspective, des groupes spécialisés ont été constitués sur l'économie et la finance, le personnel, l'information et les travaux de traitement des eaux usées. À l'issue de ce travail, d'autres projets de *benchmarking* ont vu le jour sur les pertes d'eau, les interruptions ou obstructions de services (eau et assainissement) et la réhabilitation des réseaux.

Les futurs travaux du groupe doivent se concentrer sur la satisfaction des usagers et le développement de l'évaluation de la performance.

6 Perspectives pour un observatoire européen des services d'eau et d'assainissement délégués

Les expériences de régulation effective en Europe, qu'elles reposent sur une autorité de régulation ou des systèmes de comparaison et d'incitation, nous permettent de mesurer en pratique le besoin d'encadrement législatif et contractuel de la gestion des services d'eau et d'assainissement. Les systèmes en place ont encore de nombreuses limites essentiellement liées à des problèmes d'asymétrie d'information. Dans cette section, nous tentons donc d'identifier quels sont les échelons adéquats pour répondre à chacune de ces défaillances. Nous identifions ainsi un certain nombre de missions qui pourraient être confiées à un Observatoire européen des services d'eau délégués (sans exclure toutefois les régies), et esquissons la façon dont cette nouvelle instance se positionnerait par rapport aux institutions européennes existantes, et par rapport aux acteurs locaux responsables du contrôle des services d'eau.

6.1 Les défaillances des systèmes de régulation actuels

Les systèmes d'encadrement législatif et de contrôle des services d'eau et d'assainissement atteignent vite leurs limites car ils butent sur des problèmes informationnels de trois types : asymétries d'information entre l'autorité responsable de l'organisation des services et l'entreprise chargée de leur exploitation, manque de transparence dans la gestion des services vis à vis des usagers, déficit d'information et d'uniformité pour la comparaison des services entre les différents pays européens.

Les problèmes informationnels La relation entre l'autorité locale qui délègue son service et l'entreprise publique ou privée à qui elle confie son exploitation est dominée par de fortes asymétries d'information. Dans les trois phases de la procédure de préparation, d'attribution, et d'exécution du contrat, l'entreprise délégataire se trouve en position de supériorité du fait principalement de ses connaissances techniques et juridiques et de son pouvoir de négociation. Afin de réduire

ce désavantage informationnel, le délégant doit posséder à la fois une expertise technique pour faire une analyse critique des propositions faites par l'entreprise, mais aussi les premiers éléments d'information portant notamment sur les coûts.

Par ailleurs, il existe une véritable demande sociale de la part des usagers pour une meilleure information sur la qualité de l'eau et un contrôle de sa tarification. En effet, la hausse importante des prix de l'eau depuis le début des années 1990 dans tous les pays européens, essentiellement due aux nouvelles normes de qualité issues de directives de l'UE et leurs implications sur le traitement des eaux usées, a centré les débats sur la valeur économique de l'eau pour les consommateurs. Elle s'est ajoutée aux scandales politico-financiers des années 1990 impliquant des élus locaux en France, qui ont eu des répercussions importantes dans les milieux politiques et les grandes entreprises privées du secteur de l'eau. Ces deux phénomènes ont appelé une plus grande transparence vis-à-vis du consommateur-électeur. La clarification des factures d'eau a été une première réponse à cette exigence unanime de transparence. Il reste à généraliser l'information sur la qualité de l'eau auprès de chaque usager.

Enfin, les problèmes informationnels se rencontrent aussi au niveau européen : il est en effet extrêmement difficile de juger et de comparer l'efficacité des services entre les différents pays européens en raison de la grande diversité des échelles et des modes de gestion. Le partage des responsabilités n'est pas perçu de la même manière, la comptabilité et la facturation diffèrent, et même la façon de consommer l'eau varie entre pays, si bien que toute comparaison est délicate. S'agissant par exemple du prix de l'eau, on s'interrogera pour savoir s'il faut parler du prix au mètre cube (mais une part importante des ménages anglais est encore facturée au forfait) ou de la facture moyenne (comme le souhaitent les Allemands dont la consommation moyenne est faible et qui sont donc défavorisés par une comparaison du prix au mètre cube), s'il faut parler du prix perçu par le délégataire, ou du prix total incluant notamment les taxes et redevances qui varient énormément entre pays. Il existe donc un réel besoin de définir un vocabulaire commun afin d'échanger des informations pour une analyse comparative des services.

Différents échelons pour différents problèmes Pour des raisons à la fois techniques, historiques et culturelles, il semble naturel que les problèmes informationnels que rencontrent les autorités locales organisatrices de la gestion des services et les usagers soient traités en premier lieu au niveau local. Toutefois, le niveau national ou régional peut apporter un relais intéressant.

S'agissant de l'information incomplète du délégant, deux types de solutions se présentent. Au niveau local, le délégant peut faire appel à l'expertise technique nécessaire au suivi et au contrôle du service, en se faisant conseiller et assister par des spécialistes, cabinets privés de conseil ou conseil public (à l'image de ce qui se passe en France pour les petites collectivités rurales, par

le biais des DDAF, services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture). Le diagnostic technico-économique des services qui permet une estimation des coûts de d'exploitation et des marges pour l'investissement apparaît déterminant lors de la négociation menant à la fixation du prix de l'eau en début de contrat.

Par ailleurs, au niveau national, une solution aux problèmes informationnels entre délégant et délégataire pourrait passer par la mise en place de missions de régulation. Premièrement, une autorité de régulation pourrait proposer des outils : elle encouragerait l'utilisation d'indicateurs de performance définis au niveau national avec les représentants des différentes parties prenantes publiques et privées ; elle pourrait aussi proposer des modèles de cahier des charges qui permettraient aux régulateurs locaux de profiter de travaux nationaux proposant des solutions sur les points clés des contrats. Cette autorité nationale pourrait par ailleurs être un acteur de poids dans une négociation nationale sur le contenu du rapport annuel du délégataire présentant les éléments financiers et techniques du service. Enfin cette autorité pourrait avoir des moyens d'enquête importants, et serait en mesure de collecter des données sur les caractéristiques et les performances des services. On peut enfin envisager l'opportunité de définir au niveau du régulateur national une mission de veille sur les prestataires de conseil aux collectivités, afin d'en garantir les compétences et l'indépendance.

La mise en place d'une instance de régulation nationale répond également à l'exigence de transparence des usagers : pour apporter plus de clarté dans la facture de l'eau et afin de pouvoir établir des comparaisons entre services, le régulateur national pourrait fixer des règles de présentation des tarifs et de la facture moyenne. En outre, des statistiques annuelles (qualité, prix) sur des échantillons de services de l'eau en délégation mais aussi en gestion directe répondraient en partie à la demande d'information des usagers.

Pour répondre au déficit d'information au niveau européen, il n'existe pas encore de cadre commun autorisant des échanges d'informations pertinentes sur les services d'eau et d'assainissement européens. La création d'un Observatoire européen des services d'eau et d'assainissement délégués serait de nature à combler cette lacune. Dans d'autres secteurs comme celui des télécommunications, qui présentent une plus grande uniformité des modes de gestion et surtout une véritable politique de coordination européenne, des avancées significatives sont observées concernant des exercices de '*benchmarking*' européen. La Commission européenne a adopté récemment des recommandations concernant les tarifs pratiqués dans chaque État membre en conseillant que les trois prix les plus bas deviennent des points de repère au niveau national (voir Buigues, Guersent, et Pons (2001)). Toutefois, le secteur de l'eau et de l'assainissement est bien différent des autres industries de réseau, étant un monopole naturel local. Exclu jusqu'à présent des politiques européennes d'harmonisation et de libéralisation, il a donné lieu à une grande diversité de

solutions locales. Et cela plaide pour la construction de cadres de comparaison communs au sein d'un Observatoire européen.

Accompagner l'évolution de la gestion des services d'eau en Europe La mise en place de cet Observatoire est d'autant plus pertinente qu'on observe depuis 30 ans une convergence des modes de gestion européens, malgré leur diversité, autour de trois processus : un phénomène de régionalisation de la gestion (jusque-là locale), une évolution vers des principes de marché même quand la gestion reste publique et la mise en place de systèmes de régulation.

Dans un certain nombre de pays européens, la recherche de la taille critique de desserte des usagers a conduit à un transfert des responsabilités des municipalités vers des autorités territoriales plus grandes : régionalisation des services en 1973 en Angleterre, succès des établissements de coopération intercommunale en France, création d'institutions régionales (*Ambiti Territoriali Ottimali*) depuis 1994 en Italie, etc. Par ailleurs, la délégation des services et la participation du secteur privé sont encouragées dans nombre de pays (Espagne, Portugal, France). Et même si dans certains pays, les services restent exploités par des entreprises publiques, leur statut obéit le plus souvent à des règles de droit privé (comme en Allemagne ou en Italie, par exemple). De plus, de nombreux pays prennent conscience que l'eau doit être considérée comme un bien marchand à part entière et prennent en compte le principe de recouvrement des coûts[28] adopté comme règle générale par la DCE. En lien avec l'accroissement de la participation du secteur privé, plusieurs dispositifs de régulation ont été mis en place dans des pays européens (OFWAT en Angleterre, IRAR au Portugal, Comité de vigilance en Italie). Ils visent à contrôler et comparer les services au niveau national.

6.2 Les missions possibles de l'Observatoire européen

L'Observatoire européen des services d'eau et d'assainissement délégués aurait pour but d'améliorer les transferts d'information et la transparence du secteur de l'eau au niveau européen. Dans cette perspective, l'Observatoire s'attacherait notamment à assurer la fiabilité, les possibilités de comparaison et la compatibilité des informations. Il développerait en particulier trois thèmes essentiels pour apporter des éléments de clarification : l'identification des acteurs principaux du secteur de l'eau, l'identification des éléments fondamentaux dans les relations contractuelles entre principal et agent, et l'illustration des bonnes pratiques issues d'expériences nationales.

[28] Le principe de recouvrement des coûts au sens de la directive cadre européenne signifie que le prix de l'eau doit non seulement couvrir les coûts d'AEP et d'assainissement mais également les coûts de la ressource et les coûts environnementaux.

Identifier les acteurs clés Les axes de convergence décrits plus haut (régionalisation, marchandisation de l'eau et mise en place d'instances de régulation) font ressortir trois acteurs clés sur le marché de l'eau : le responsable de l'organisation du service, l'exploitant du service et enfin une (ou plusieurs) autorité(s) en charge de la régulation du secteur. L'Observatoire permettrait d'avoir une grille de lecture commune des rôles et responsabilités de chacun et d'analyser les déclinaisons nationales.

Les fondamentaux dans la relation entre délégant et délégataire Par-delà des diverses formes de partenariat public-privé qui peuvent être adoptées pour la gestion des services d'eau dans les différents pays européens, on peut identifier quelques fondamentaux, des éléments incontournables dans la relation public-privé : la procédure de mise en concurrence du service, l'élaboration du contrat et le contrôle et le suivi de la performance. Sur ces trois points, l'Observatoire analyserait les différentes pratiques, proposerait une définition commune en cas de convergence, et au moins un minimum de vocabulaire commun là où les pratiques divergent fortement.

S'agissant de l'attribution du contrat, l'accent devrait être mis sur la concurrence effective et la transparence, nécessaires pour que la procédure d'appel d'offre pour le service soit efficace. Le nombre de candidats et d'offres faites permettrait de juger si l'environnement est effectivement concurrentiel et l'on veillerait à éviter les phénomènes d'entente ou de collusion implicite ou tacite. Par ailleurs, la transparence serait jugée d'après la publicité faite autour de l'appel d'offre. L'observatoire pourrait être l'un des lieux où sont recueillies les annonces d'appel d'offre, afin notamment de favoriser les réponses d'entreprises européennes. Il pourrait également diffuser les procédures nationales auprès des entreprises candidates, toujours dans le but d'augmenter la concurrence.

Pour limiter les risques d'opportunisme, le problème d'incomplétude des contrats doit être traité en définissant correctement les différents termes de la relation contractuelle, c'est-à-dire en particulier en définissant les objectifs du service et les responsabilités et obligations de chacun. En particulier, la question des engagements du délégataire doit être précisée dans le contrat : quelles sont les réponses apportées dans les différents pays au problème du renouvellement des infrastructures pendant la durée du contrat et en fin de contrat ? L'Observatoire pourrait, sur ce point, fournir une analyse comparative des pratiques. De la même façon, il pourrait proposer un panel de solutions concernant les incitations pour l'exploitant : mise en place de bonus et/ou de pénalités selon les résultats du service, fixation du tarif et formules de révision des prix.

Enfin l'Observatoire pourrait recueillir l'ensemble des outils assurant le suivi du service. Est-ce que les résultats attendus du service sont identiques dans les différents pays ? Le développement d'indicateurs de performance apporterait une réponse : il peut se faire au niveau européen (les

réflexions se font déjà au niveau international). Les indicateurs doivent, d'une part, permettre de définir concrètement les résultats attendus sur le service, et d'autre part, être un support consensuel de dialogue et de suivi des objectifs du service. Selon nous, trois aspects primordiaux doivent être pris en compte : le niveau de service aux usagers et leur satisfaction, la qualité générale de l'exploitation, et le renouvellement et la pérennité des infrastructures. Sur ces points, il est nécessaire d'élaborer un langage commun pour une définition unique et claire pour tous des indicateurs. Sans doute, la finalisation des travaux en cours de l'ISO sur les indicateurs des services d'eau et d'assainissement (TC 224) apporterait des clefs pour un langage commun et préparerait le travail d'un éventuel Observatoire dans ce domaine.

Par ailleurs, il serait particulièrement intéressant de regarder quelles réponses sont apportées dans les différents pays à d'autres questions soulevées au niveau européen : celle d'éventuelles péréquations (entre différents usages, ou géographiques) établies par le moyen des taxes et redevances, celle du recouvrement des coûts (quel sont les mécanismes de prise en compte des coûts environnementaux, etc.), et celle de la participation des usagers (sous quelle forme la voix des usagers se fait-elle entendre ?). Ces questions dépassent la relation délégant-délégataire, et appellent parfois des solutions au niveau national - mais sur certaines d'entre elles, on peut envisager une convergence européenne.

Comparer et mettre en lumière les bonnes pratiques Nous avons vu que l'analyse comparative des services était bénéfique pour une amélioration de leur gestion et de la qualité du service. La mise en place d'un système de *benchmarking* au niveau européen permettrait d'effectuer des comparaisons sur l'efficacité des services dans différents pays. Les expériences internationales existent, notamment à travers le groupe scandinave des 6 villes précédemment étudié, et elles ont donné des résultats intéressants. Une fois les indicateurs de performance définis de manière précise, cette comparaison prend tout son sens. Toutefois, la prise en compte des caractéristiques de l'environnement des services constitue le plus important obstacle à franchir.

En dernier lieu, une des missions de l'Observatoire européen serait d'effectuer des exercices de "coup de projecteur" (*sunshine regulation*). La collecte d'information sur les éléments cités plus haut pourrait déboucher sur des travaux d'expertise et des avis rendus publics. La mise en lumière des bonnes pratiques observées dans certains pays stimulerait ainsi la recherche de solutions efficaces et la réforme dans d'autres pays. A contrario, l'expression de critiques vis-à-vis de l'organisation des services ou de la gestion d'un opérateur pourrait exercer une pression importante et aboutir à une évolution positive des pratiques.

L'Observatoire exercerait donc des missions d'analyse et d'information sur la délégation des services publics de l'eau et les pratiques de régulation, en direction des États, des collectivités

locales et des élus mais également des usagers. Il aurait plutôt un rôle de relais des Observatoires (ou autres institutions) nationaux, et ne pourrait se substituer à eux ni ne pourrait exercer d'intervention locale. Ses missions pourraient déboucher sur la rédaction de rapports, d'avis et de recommandations et même, dans une vision développée de son rôle, de processus d'alerte sur les pratiques de gestion des services.

6.3 Positionnement de l'Observatoire et articulation avec les échelons européens et locaux

Dans la continuité des efforts européens pour la définition d'une politique de l'eau commune et afin d'emboîter le pas à la délégation croissante des services publics d'eau et d'assainissement en général, et à la participation privée en particulier, il apparaît opportun de proposer la création d'un Observatoire européen des services d'eau et d'assainissement. Pour qui et pour quoi ? Pour les régulateurs locaux d'abord, qui doivent pouvoir y trouver une série d'outils pour le suivi et le contrôle des services ; pour les Parlements nationaux ensuite, encouragés à créer une instance de régulation nationale qui assurerait un relais ; enfin pour une définition de la politique européenne dans le secteur de l'eau à partir d'informations recueillies par l'Observatoire.

Ainsi, cet Observatoire pourrait être placé sous la responsabilité d'une instance européenne mais devrait avoir des liens forts avec les échelons politiques nationaux et locaux. Comme le suggère Bauby (2002), un Observatoire européen de ce type devrait comporter un conseil d'orientation composé de toutes les catégories d'acteurs concernés et à tous les échelons régionaux : consommateurs, autorités publiques, régulateurs, opérateurs, salariés et organisations syndicales... Il pourrait être rattaché au Parlement européen auquel il soumettrait un rapport annuel pouvant déboucher sur des recommandations. Par ailleurs, il est important qu'il travaille en étroite collaboration et en constante coordination avec d'une part les institutions européennes législatives et exécutives, ainsi que le comité des régions pour le respect des prérogatives régionales et locales, et d'autre part les instances nationales, régionales et locales qui sont chargées de la régulation et du suivi des services d'eau et d'assainissement.

Enfin, il faut s'interroger sur la manière dont peut s'articuler cet observatoire avec la politique européenne. En effet, on observe également des évolutions dans la doctrine européenne. Dans la plupart des services publics en réseau (électricité, télécommunications, transports...), le processus de libéralisation est à présent bien avancé. Jusqu'à maintenant, le secteur de l'eau a été exclu des restructurations opérées dans les autres secteurs, mais le sujet n'est plus tabou et la réflexion a été lancée au niveau européen. De plus, depuis la promulgation de la DCE, les décideurs politiques ont affiché leur volonté de construire une politique commune et intégrée dans le secteur de l'eau.

À partir de ces constats, la réflexion sur les vecteurs possibles d'une action européenne peut être envisagée sur plusieurs plans :

- via une définition plus précise de la nature du bien "eau" et des services d'intérêt général pour l'eau et l'assainissement ;
- via une redéfinition commune des règles de concurrence qui peut favoriser la participation du secteur privé en obligeant une mise en concurrence de tous les services ;
- via la mise en œuvre d'instruments de régulation tels que le suivi de performances, etc.

Sans préjuger de la direction que pourrait prendre la politique européenne dans le secteur de l'eau, la création d'un Observatoire permettrait au moins de créer un cadre d'analyse commun.

Au niveau des États membres et des échelons locaux, il est possible que l'action de l'Observatoire ait un impact sur les décisions législatives au niveau national et qu'elle conduise à la mise en place de mécanismes de régulation efficaces voire une instance de régulation avec des missions importantes. Il appartient à chaque pays de fixer parmi ces différentes missions celles qui pourraient être mises en œuvre. Et le principe de subsidiarité doit prévaloir en tous cas. Il faut garder à l'esprit que l'Acte unique repose sur la mise en place du marché commun et l'établissement de règles claires pour la promotion de la concurrence dans les différents secteurs marchands. Toutes autres actions d'une éventuelle instance européenne n'entrant pas dans ce cadre ne seraient pas en accord avec les principes de base européens.

7 Conclusion

Même si ses contours ne sont pas bien définis, le processus de libéralisation des services d'eau et d'assainissement a commencé au sein de l'UE. Le besoin de financement important dans le secteur de l'eau nécessite une participation du secteur privé toujours plus grande. Pour les pays européens qui ont le plus avancé dans cette voie, la délégation des services publics est le mode de désengagement des autorités publiques le plus répandu. Les autorités responsables de la gestion des services ont alors vite ressenti le besoin d'une régulation efficace du secteur pour accompagner cette évolution. De nouvelles lois encadrant la gestion de l'eau ont été promulguées, mais aussi des instances de régulation ont été créées et des systèmes d'incitation, de suivi de performance et d'observation de la concurrence ont été mis en place.

Dans ce contexte et dans la perspective d'une plus grande coordination des États pour la gestion de l'eau au sein de l'UE, l'étude de faisabilité d'un observatoire européen des pratiques de délégation des services publics d'eau et d'assainissement et des dispositions prises pour leur régulation répond à une attente de toutes les parties intervenant dans le domaine.

Dans ce document, nous avons essayé d'identifier les caractéristiques particulières du secteur de

l'eau, les modes d'organisation et de gouvernance possibles pour les services ainsi que les relations et les problèmes contractuels entre les principales parties. Ensuite, nous avons relaté les évolutions importantes dans l'industrie de l'eau en Europe et les principales expériences de régulation qui ont été entreprises. À partir de ces différents constats, nos objectifs étaient de démontrer la pertinence d'un observatoire européen sur les services d'eau délégués, de recenser le langage, les bases et les outils qui pouvaient être mis en commun malgré la diversité des systèmes des États membres de l'UE, et enfin comment pouvait se positionner un tel observatoire par rapport aux institutions en place.

Le rôle d'un observatoire européen nous parait important au sein d'une communauté où la régulation des services d'eau et d'assainissement pourrait devenir dans les prochaines années l'une des composantes de la politique européenne de l'eau. Nous avons montré les intérêts d'une telle instance européenne pour le suivi des délégations de service public et il semblerait que cela soit l'évolution naturelle au niveau européen. De plus, au moins en ce qui concerne les thèmes de la performance des services et de leurs prix, il pourrait être envisagé que le champ d'étude s'étende aux services exploités directement en gestion publique. Cependant, il n'existe pas ou que peu de précédents dans les autres industries de réseau qui ont pourtant évolué plus rapidement que le secteur de l'eau. En outre, les missions de l'observatoire doivent être encore attentivement définies, sa composition assez large, et son cadre d'action correctement établi afin d'agir efficacement et de manière coordonnée avec les autorités nationales, régionales et locale dans le respect du principe de subsidiarité. Surtout, ne faut-il pas au préalable que les relais au niveau national existent avec de véritables prérogatives et après, seulement, pourra-t-on discuter de la création d'une instance au niveau européen ?

Annexes

A Les indicateurs de performance de l'OFWAT

Indicateur	Critère primaire	Critère secondaire
DG6	% de contacts concernant la facturation	
Contact concernant	avec réponse dans les 5 jours	au-delà de 10 jours
la facturation	Bon : $> 95\%$	et $< 1,5\%$
(évaluation absolue)	Acceptable : $90 - 95\%$	et $< 3\%$
	Besoin d'amélioration : $< 90\%$	
DG7	% de Plaintes écrites	
Plaintes écrites	avec réponse dans les 10 jours	au-delà de 20 jours
(évaluation absolue)	Bon : $> 98\%$	et $< 1\%$
	Acceptable : $95 - 98\%$	et $< 1\%$
	Besoin d'amélioration : $< 95\%$	ou $> 1\%$
DG8	% d'usagers avec compteurs	
Facture pour usagers	recevant au moins 1 fois par an	sans relevé pendant 2 ans
avec compteur	une facture basée sur le relevé compteur	
(évaluation absolue)	Bon : $> 99,5\%$	et $< 0,15\%$
	Acceptable : $98 - 99,5\%$, Besoin d'amélioration : $< 98\%$	
DG9	% de réponses aux appels téléphoniques	
Contact téléphonique	dans les 30 secondes	
(évaluation absolue)	Acceptable : $\geq 86\%$, Besoin d'amélioration : $< 86\%$	
DG3	score de performance basé sur le % de propriétés	
Interruptions de	sujettes à des interruptions de service	
service	Bon : $< 0,5$, Acceptable : $0,5 - 2,0$	
(évaluation absolue)	Besoin d'amélioration : $> 2,0$	
DG2	$>$ à la moyenne : $> 50\%$ de mieux que la moyenne du secteur	
Pression	moyenne : $+/- 50\%$ de la moyenne du secteur	
(évaluation comparative)	$<$ à la moyenne : $< 50\%$ de moins que la moyenne du secteur	
DG5	$>$ à la moyenne : $> 25\%$ de mieux que la moyenne du secteur	
Débordement des égouts	moyenne : $+/- 25\%$ de la moyenne du secteur	
(évaluation comparative)	$<$ à la moyenne : $< 25\%$ de moins que la moyenne du secteur	
DG4	% d'usagers ayant eu des restrictions sur l'usage d'eau	
Restriction sur l'eau		

Source : OFWAT : Levels of service for the water industry in England and Wales - 2001-02 report.

B Les principaux éléments suivis par l'observatoire des délégations du laboratoire GEA

- Nombre de procédures de renégociation de contrat de délégation.

- Contexte concurrentiel :
  - les entreprises ayant remis une candidature,
  - les entreprises ayant remis une offre,
  - le modèle de contrat utilisé,
  - le sentiment de la collectivité locale sur la concurrence lors de la délégation,
  - l'existence de contentieux.

- Nature du conseil dispensé à la collectivité locale :
  - organisme de conseil,
  - facturation du conseil,
  - les élements et la nature de l'aide fournie.

- Évolution du contrat et des caractéristiques du service (avant et après procédure) :
  - changement du délégataire,
  - durée de contrat,
  - périmètre délégué,
  - travaux de renouvellement
  - autres caractéristiques : volumes d'eau facturés, nombre d'usagers...

- Évolution du prix - parts délégataire et collectivité (avant et après procédure) :
  - recette anuelle (avant procédure) et recette annuelle prévisionnelle (après procédure),
  - part fixe annuelle,
  - part proportionelle.

C Les principaux indicateurs de performance du laboratoire GEA

Service au client		
Domaine	Service	Indicateurs
Réponse aux demandes et informations des clients	Eau Assain.	Taux de réponses au courrier dans un délai de 15 jours. Proportion de lettres d'attente.
Satisfaction globale (étude des réclamations)	Eau Assain.	Réclamation récurrente notable. Nombre de réclamations sur ce thème pour 1000 abonnés.
Qualité générale de l'exploitation (Eau)		
Domaine	Service	Indicateurs
Appréciation de la qualité de l'eau	Eau	Taux de conformité des analyses DDASS (eau distribuée).
Etat et maintenance du réseau	Eau	Indice linéaire de pertes primaires. Rendement primaire.
Continuité du service	Eau	Taux d'interruption de service non programmées.
Qualité générale de l'exploitation (Assainissement)		
Domaine	Service	Indicateurs
Continuité du service	Assain.	Taux de débordement d'effluents dans les locaux des usagers.
Déversement dans le milieu	Assain.	Indice de rejets sans traitement dans le milieu récepteur.
Fonctionnement de la station	Assain.	Taux de bilans conformes. Taux d'extraction des boues (production réelle/production théorique).
Renouvellement et pérennité du patrimoine (Eau)		
Domaine	Service	Indicateurs
Réseau	Eau	Taux physique de renouvellement-réhabilitation (à suivre sur au moins 5 ans). Indice linéaire de réparations de conduites principales (fuite, rupture).
Renouvellement et pérennité du patrimoine (Assainissement)		
Domaine	Service	Indicateurs
Réseau	Assain.	Taux physique de renouvellement du réseau (à suivre sur au moins 5 ans). Indice linéaire de réparations de conduites principales (fuite, rupture).
Station	Assain.	Filière boues en place et autorisée.

D Liste des institutions par pays

Pays	Institution	Site internet	Contact
Angleterre Pays de Galles	Office of Water Services (OFWAT)	www.ofwat.gov.uk	
Belgique	Université Catholique de Louvain (UCL) - AURAP	www.aurap.ucl.ac.be	David Aubin aubin@spri.ucl.ac.be
Italie	Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche Autorita regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani (Regione Emilia-Romagna) Federazione italiano delle imprese dei servizi idrici, energitici e varii (Federgasacqua)	www.minambiente.it /Sito/cvri/cvri.htm www.regione.emilia -romagna.it /ambiente/Autoridrsu www.federgasacqua.it	Gilberto Muraro muraro@decon.unipd.it
Lituanie	Commission nationale de contrôle des prix et de l'énergie - Dept eau Baltic Utilities Benchmarking Indicators Project (BUBI)	www.regula.is.lt www.water.hut.fi/BUBI	Rimgaudas Spokas Rimgaudas.Spokas@regula.is.lt
Norvège	Norsk Vann-og Avlopsverkforening (NORVAR)	www.norvar.no	
Pays-Bas	Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) International Institute for Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering (IHE)	www.vewin.nl www.ihe.nl	Nanette van Lenteren lenteren@vewin.nl Meine Pieter van Dijk mpd@ihe.nl mpd@ihe.nl
Portugal	Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) - DHA - NES Instituto Regulador de Águas e Residuos (IRAR)	www-dh.lnec.pt/Nes	Helena Alegre halegre@lnec.pt
Suède	Svenskt Vatten	www.vav.se	

Références

Aubin, D., et F. Varone (2001) : "La Gestion de l'Eau en Belgique : Analyse Historique des Régimes Institutionnels (1804–2001)," Courrier Hebdomadaire, nř1731–1732, CRISP, Bruxelles.

banque mondiale (1997) : "Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation," Washington : The World Bank.

Baron, D. P., et R. B. Myerson (1982) : "Regulating a Monopolist with Unknown Costs," *Econometrica*, 50(4), 911–930.

Bauby, P. (2002) : "L'Europe des Services Publics : entre Libéralisation, modernisation, régulation, évaluation," *Politiques et Management Public*, 20(1).

Baumol, W. J., J. C. Panzar, et R. D. Willig (1982) : *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Boiteux, M. (1956) : "Sur la Gestion des Monopoles Publics Astreints à l'Equilibre Budgétaire," *Econometrica*, 24, 22–40.

Buigues, P. A., O. Guersent, et J. F. Pons (2001) : "Network Utilities : The EU Institutions and the Member States," in *Regulation of Network Utilities : The European Experience*, edited by C. Henry, M. Matheu, and A. Jeunemaître, Oxford University Press, New York, 79–93.

bureau européen de l'environnement (2002a) : "Environmental Principles for Water Services in the EU : Private Versus Publis Water Services," European Environmental Bureau, Position Paper, 2002/006, Brussels.

——— (2002b) : "A Review of Water Services in the EU under Liberalisation and Privatisation Pressures," European Environmental Bureau, Special Report, 2002/012, Brussels.

commissariat général du plan (2000) : "Services Publics en Réseau : Perspectives de Concurrence et Nouvelles Régulations," Rapport du Groupe Présidé par Jean Bergougnoux, La Documentation Française.

commission européenne (1999) : "Liberalisation of Network Industries : Implications and Main Policy Issues," European Economy, Reports and Studies, No.4, Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.

Deronzier, P. (2001) : "Régulation des Services Publics dans le Secteur de l'Eau : Application à la Durée des Contrats," Direction des Études Economiques et de l'Évaluation Environnementale, Document de travail, Série Etudes, n^o 01.E07.

Drouet, D. (2001) : "La Régulation Économique des Entreprises de Services Eau-Assainissement. Dossier sur la Situation de Différents Pays Industrialisés," Rapport du RDI pour le Bureau de la Planification et de l'Économie de l'Eau, Direction de l'Eau, MATE.

Fortunato, A., et R. Martins (2002) : "Regulatory Framework in Water Supply ans Sewerage Services in Portugal," Communication au VIII Encontro de Novos Investigadores de Análise Económica, 10, 11 et 12 juillet 2002, Coruna.

Gatty, J. (1998) : "Quelle Concurrence pour les Services Publics d'Eau et d'Assainissement ?," Collection Eau, Matière et Réflexion, Agence de l'Eau Seine-Normandie.

Guérin-Schneider, L. (2001) : "Introduire la Mesure de Performance dans la Régulation des Services d'Eau et d'Assainissement en France - Instrumentation et Organisation," Thèse de Doctorat, ENGREF, Paris.

Guérin-Schneider, L., et M. Nakhla (2003) : "Les Indicateurs de Performance : Une Évolution Clef dans la Gestion et la Régulation des Services d'Eau et d'Assainissement," à paraître dans *Flux*.

Guérin-Schneider, L., M. Nakhla, et A. Grand.d'Esnon (2002) : "Gestion et Organisation des Services Publics d'Eau en Europe," à paraître dans *Cahier du CGS de l'école des Mines*.

Hall, D. (1997) : "Public Partnership and Private Control - Ownership, Control and Regulation in Water Concessions in Central Europe," Report n^o 9705-W-Eur-JVLondon : Public Services International Research Unit - University of Greenwich.

Hanoch, G. (1975) : "The Elasticity of Scale and the Shape of Average Costs," *American Economic Review*, 65(3), 492–497.

Laffont, J.-J., et J. Tirole (1986) : "Using Cost Observation to Regulate Firms," *Journal of Political Economy*, 94(3), 614–641.

Lobina, E. (2001) : "Water Privatisation and Restructuring in Central and Eastern Europe, 2001," London : Public Services International Research Unit - University of Greenwich.

Lorrain, D. (1995) : "La Socio-économie de l'Eau ou les Facteurs Invisibles," in *Gestions Urbaines de l'Eau*, sous la direction de Dominique Lorrain, Economica, Paris, 1–29.

Nauges, C., et A. Thomas (2000) : "Dynamique de la Consommation Domestique d'Eau Potable des Ménages : une Etude sur un Panel de Communes Françaises," *Economie et Prévision*, 2-3(143-144), 175–184.

Ramsey, F. P. (1927) : "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal*, 37, 47–61.

Serra, P. C. (2000) : "The Regulation of the Water and Waste Sector. A Personal Perspective," Non publié.

Shleifer, A. (1985) : "A theory of yardstick competition," *Rand Journal of Economics*, 16(3), 319–327.

Silva, G., N. Tynan, et Y. Yilmaz (1998) : "Private Participation in the Water and Sewerage Sector—Recent Trends," World Bank, *Finance, Private Sector and Infrastructure Network* – Public Policy for the Private Sector, Note n^o 147.

Spokas, R. (2001) : "Performance Measurement and Regulation of Water and Sewerage Services. The Case Study of Lithuania," présenté au colloque "Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissemen", ENGREF-OIEAU, Montpellier, 17-18 septembre 2001.

van Dijk, M. P., et K. Schwartz (2002) : "Financing the Water Sector in the Netherlands : a First Analysis," Paper invited by the Netherlands Water Partnership to Prepare for the financing Water Infratructure Panel in the Hague.

Table des matières

1 Introduction **2**

2 Les spécificités technologiques et économiques du secteur de l'eau **5**

2.1 Le secteur de l'eau : une industrie de réseau 5

2.2 Les marchés de l'eau : des monopoles naturels locaux avec leurs frontières 6

2.3 L'AEP et l'assainissement : des services d'intérêt général 7

3 Le besoin de régulation des services d'eau et d'assainissement **8**

3.1 Tarification du monopole 9

3.2 Les enjeux liés à la délégation des services publics 11

3.3 La concurrence dans le secteur de l'eau 15

3.4 Système et autorité de régulation : quelques principes 17

4 Etat des lieux sur la libéralisation et la régulation des services d'eau en Europe **18**

4.1 Une évolution mondiale de la libéralisation des industries de réseau et de la gestion des services d'eau 18

4.2 Évolution de la participation privée et de la régulation dans le secteur de l'eau en Europe . 20

5 Les organismes de régulation et les systèmes de comparaison et d'incitation en Europe **26**

5.1 La régulation centralisée à l'anglaise : la concurrence par comparaison de l'OFWAT 27

5.2 Les groupes de travail pour l'aide aux collectivités locales françaises 29

5.3 Pays-Bas : l'expérience de benchmarking des distributeurs publics 31

5.4 L'IRAR au Portugal : un institut sans véritable pouvoir de régulation économique 33

5.5 Un Comité de Vigilance pour les services d'eau en Italie 34

5.6 La Lituanie : les débuts de la régulation dans un pays d'Europe de l'est 36

5.7 Le regroupement des pays scandinaves pour un benchmarking très avancé 37

6 Perspectives pour un observatoire européen des services d'eau et d'assainissement délégués **39**

6.1 Les défaillances des systèmes de régulation actuels 39

6.2 Les missions possibles de l'Observatoire européen 42

6.3 Positionnement de l'Observatoire et articulation avec les échelons européens et locaux . . . 45

7 Conclusion **46**

A Les indicateurs de performance de l'OFWAT **48**

B Les principaux éléments suivis par l'observatoire des délégations du laboratoire GEA **48**

C Les principaux indicateurs de performance du laboratoire GEA **49**

D Liste des institutions par pays **50**