Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Eau potable et assainissement : à quel prix ?

Rapport CGEDD n° 010151-01, IGA n°16006-15010-01

établi par

Marie-Louise SIMONI , François GUERBER, Jean-Pierre NICOL et Pierre-Alain ROCHE (coordonnateur)
avec l'appui d'Aurore TUAL, stagiaire au CGEDD

Février 2016

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGA

Les auteurs attestent qu’aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n’a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé court.....3

Résumé long.....5

Recommandations.....11

Introduction.....15

La commande.....15

La méthode de travail.....16

L'organisation du rapport et de ses annexes.....16

Première partie : État des lieux et évolutions.....19

1. Une mosaïque complexe d'acteurs.....21

1.1. La nature des services.....21

1.2. Les acteurs.....22

1.3. La régulation.....31

1.4. Revue internationale : une grande variété de pratiques.....35

2. Charges des services : un sujet occulté par sa complexité apparente.....39

2.1. La formation des prix : un processus réellement complexe.....39

2.2. Rendre compte des grandes composantes du service.....40

2.3. Les enjeux de progrès pour une maîtrise des coûts de production.....45

2.4. Le dialogue de performance entre l'autorité organisatrice et l'opérateur.....46

2.5. Le benchmark et les contrats de performances : une tendance internationale.....51

3. Circuits financiers, montants payés et taux d'efforts des ménages.....53

3.1. La solidarité : l'intérêt bien compris de tous.....53

3.2. Une synthèse globale des flux principaux.....60

3.3. Consommations domestiques, tarifs et taux d'efforts des ménages.....62

3.4. L'assainissement non collectif.....64

4. Quels facteurs majeurs d'évolution vont dominer les prochaines années ?.....65

4.1. Des contextes et des modèles économiques successifs très différents.....65

4.2. Evolution normative : une pause utile pour faciliter les transitions.....67

4.3. Evolution des autorités organisatrices : un effet majeur de la loi NOTRe.....68

4.4. Baisse tendancielle des consommations d'eau distribuée.....69

4.5. Gestion du patrimoine : un redressement est nécessaire.....71

4.6. Un autre modèle de financement inspiré d'autres pays ?.....73

Deuxième partie : Propositions.....77

5. Renforcer l'accès à l'eau pour les plus démunis.....79

6. Assurer la solidarité à l'égard des ménages à revenus modestes.....81

6.1. Conforter le dispositif d'expérimentation de la loi Brottes.....81

6.2. Accélérer la mise en œuvre des expérimentations en cours.....82

6.3. Coordonner les démarches avec celle du chèque énergie.....82

7. Faire de la mise en œuvre de la loi NOTRe une opportunité et un succès.....85

7.1. Tenir compte des infrastructures physiques dans la nouvelle carte des autorités organisatrices.....85

7.2. Professionnaliser et mutualiser les moyens.....86

7.3. Définir un cadre réaliste pour les convergences tarifaires au sein des autorités organisatrices.....87
7.4. Accompagner la restructuration comptable.....87
7.5. Clarifier le rôle d'autorité organisatrice et les statuts possibles des régies.....88
8. Améliorer les financements : quels efforts de l'État et de ses opérateurs ?.....91
8.1. Remettre en cause le principe « l 'eau paie l'eau » est peu crédible.....91
8.2. Orienter l'action des agences de l'eau.....92
8.3. Impliquer la caisse des dépôts et consignations (CDC).....96
8.4. Réduire la TVA sur l'assainissement collectif et non collectif.....97
8.5. Financement de l'innovation.....98
8.6. Synthèse des propositions financières.....98
9. Poursuivre les efforts d'amélioration de la performance et de la productivité.....101
9.1. Limiter les niveaux de service et les exigences au juste nécessaire.....101
9.2. Modérer l'évolution des prescriptions réglementaires.....102
9.3. Mettre en tension de productivité les opérateurs publics et privés.....102
9.4. Organiser une gestion durable du patrimoine.....104
9.5. Lutter contre les prélèvements sauvages et les impayés.....104
10. Ouvrir une nouvelle étape de renforcement de la régulation.....107
10.1. Améliorer la transparence.....107
10.2. Renforcer la fonction « observatoire et publication ».....108
10.3. Renforcer les *fonctions d'investigation, de contrôle et d'arbitrage*.....109
10.4. Mieux coordonner et rendre plus lisible l'action de régulation nationale.....110
11. Donner la visibilité et la dynamique nécessaires à la démarche.....113
11.1. Définir une stratégie nationale.....113
11.2. Élaborer un pacte de modération des prix et d'orientation des efforts vers la gestion du patrimoine.....114
11.3. Établir un plan d'action pour 2016-2021.....115
11.4. Lancer des actions sans attendre.....115

Conclusion.....117

Annexes.....119
Cadrage et organisation de la mission.....123
Acteurs, contexte institutionnel, et régulation du secteur.....143
Formation des charges des services.....223
Financement, performance, choix et contrôle de l'opérateur.....273
Accès, tarification, facture et information pour les ménages.....315
Prospective.....393
Parangonnage.....409
Débats du comité de pilotage et contributions écrites.....495

Index et tables.....545

Résumé court

Pour les services d'eau potable et de l'assainissement, une tarification plus équitable, adaptée aux revenus des ménages, une maîtrise globale des prix moyens à un niveau proche des prix actuels et un réinvestissement sur le patrimoine sont tout à la fois souhaitables. Concilier ces objectifs paraît possible si une pause raisonnable est faite dans la production de nouvelles exigences réglementaires, si diverses mesures sont prises pour continuer à renforcer les exigences de productivité pour l'ensemble des opérateurs (publics et privés) et si une ingénierie financière adaptée est mise en place.

Une réforme majeure des autorités organisatrices de ces services (communes et intercommunalités) a été initiée par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe) et va être mise en œuvre durant les cinq prochaines années. Elle offre un cadre adapté pour les modernisations indispensables. La qualité des tout petits services *low cost* de milieu rural a en effet besoin d'être sensiblement améliorée notamment au plan sanitaire. Les mutualisations et péréquations tarifaires qui vont pouvoir se mettre en œuvre progressivement avec la loi NOTRe entre secteurs urbains et ruraux sont indispensables pour permettre cette amélioration sans augmenter en milieu rural les prix à des niveaux excessifs.

Les progrès de performance et d'équité dans la tarification ainsi que les améliorations de gestion du patrimoine ne se feront pas pour autant spontanément partout ; même si bien des efforts ont été réalisés, il n'est pas souhaitable de laisser se poursuivre les tendances actuelles, notamment en termes de patrimoine. Il s'agit de passer d'une période dominée par les investissements neufs et les mises aux normes à une période de maturité de ces services, où ils auront, dans le prolongement des efforts déjà engagés pour limiter les fuites, à assurer de sérieux efforts de gestion de leur patrimoine.

La mission fait essentiellement les propositions suivantes :

- renforcer le système de régulation nationale, lui donner plus de lisibilité, de visibilité et de cohérence. C'est indispensable pour renforcer la confiance des concitoyens dans ces services : certes ils en apprécient la qualité et ils comprennent qu'il est nécessaire d'en payer le juste prix mais les prix facturés, dont ils constatent les grandes disparités d'une commune à l'autre, ne leur semblent pas suffisamment justifiés ; c'est également nécessaire afin de mieux inciter les autorités organisatrices à mettre en tension de productivité leurs opérateurs pour mieux maîtriser les prix sans sacrifier le patrimoine ;
- pour ce faire, compléter les systèmes d'information pour qu'ils répondent mieux aux questions concrètes que se posent les citoyens. Il faut pouvoir comprendre la diversité des situations, et comparer les performances des services et la qualité de la gestion de leurs patrimoines. Il faut pouvoir accéder à des éléments fiables concernant le croisement des prix, des consommations, de la composition des ménages et de leurs revenus. La mission s'est largement appuyée sur des cas concrets qu'elle a elle-même analysée et sur de multiples expériences de bonnes pratiques existant ici ou là pour montrer la faisabilité, à des coûts très raisonnables, de ses propositions ;
- permettre un débat stratégique sur les orientations et les prix des services au moins une fois par mandature au sein des EPCI ou de leurs syndicats spécialisés, que le choix ait été fait de la régie ou de la concession. Il convient d'encourager l'insertion d'une clause de revoyure dans les contrats avec les opérateurs, là encore que ceux-ci soient publics ou privés. Ces contrats, fondés sur des indicateurs de performance, doivent inciter aux gains de productivité et permettre de redistribuer de façon équitable, notamment au bénéfice des ménages et du renouvellement du patrimoine, les gains de productivité rendus possible par des investissements que les ménages ont contribué à financer ;
- améliorer l'ingénierie financière du renouvellement du patrimoine par une meilleure implication des agences de l'eau et de la caisse des dépôts et consignations, à travers des contrats pluriannuels globaux, et ramener le taux de TVA sur l'assainissement au

niveau de celui de l'eau potable comme c'était le cas avant 2014, pour faciliter, sans augmenter les prix, la reprise des investissements de renouvellement.

Les opérateurs étant sous l'autorité des collectivités locales, les moyens pour porter une politique sobre, partagée, solidaire et durable pour ces services essentiels ne sont pas tous dans la main de l'État, loin de là. Mais ce dernier a la capacité et le devoir de convaincre et d'entraîner. Il serait donc utile que l'État se saisisse de ces sujets dès à présent et réoriente sans tarder les outils disponibles et les actions de l'ensemble des parties prenantes. La mission propose diverses pistes de méthode pour progresser ensemble : la discussion d'une stratégie nationale, la signature d'un pacte engageant toutes les parties prenantes et la mise en œuvre d'un plan d'action portant sur les cinq prochaines années.

Résumé long

On entend de nombreuses affirmations et interpellations concernant le prix des services publics d'eau potable et d'assainissement :

- Les prix de l'eau et de l'assainissement en France sont dans la moyenne européenne.
- Ils ont augmenté sensiblement plus vite que l'inflation alors que les réseaux sont établis depuis longtemps.
- Les prix ne baissent pas, mais on dit que le patrimoine n'est pas renouvelé de façon satisfaisante et qu'il y a bien trop de fuites dans les réseaux ; et pourtant les avancées des nouvelles technologies ont permis d'importants gains de productivité : où passe donc l'argent ?
- Les prix sont très différents d'une commune à une autre. Personne pourtant ne donne aux citoyens une explication crédible de ces écarts et de ces évolutions et on n'y comprend rien.
- Quand les consommateurs économisent l'eau, ils ne voient pas les factures diminuer d'autant.
- Le débat concernant les avantages et inconvénients des opérateurs publics ou privés, qui ne se résume en réalité pas à une simple alternative, mais comporte un très grand nombre de variantes et d'intermédiaires possibles, est souvent occulté par des considérations de principe, éloignées de la réalité du rapport qualité/prix du service effectivement rendu.
- Les élus locaux sont parfois démunis face à la technicité des questions sanitaires et environnementales et des règles qui leur sont imposées : quelles nouvelles exigences vont demain venir renchérir le coût des services et les mettre un peu plus en porte-à-faux avec les ménages ?
- La France est parmi les pays au monde où le service est globalement de meilleure qualité, avec une desserte à domicile sécurisée d'une eau parfaitement potable et un véritable traitement des eaux usées, qui reste aujourd'hui l'exception dans le monde : que veut-on de mieux ?
- S'il faut remettre en état des installations insuffisamment renouvelées, où trouvera-t-on l'argent alors qu'à l'évidence il a été très rarement provisionné ?
- Est-il logique que le prix facturé au consommateur couvre l'intégralité des dépenses, d'exploitation et d'investissement, alors que bien d'autres services publics sont subventionnés ?
- Les tarifs sociaux, pour les ménages les plus modestes, sont encore tout juste en phase d'expérimentation pour encore plusieurs années. Les propositions se sont multipliées mais on n'avance pas aussi vite que l'urgence le justifierait.
- On dit même que la France ne tient pas ses engagements internationaux quant au droit humain à l'eau potable et à l'assainissement : qu'en est-il de l'accès à ces services essentiels pour les plus démunis ?

Beaucoup des interrogations et critiques évoquées ci-dessus sont pertinentes ; il est donc indispensable d'y répondre à la fois par des explications et des dispositions de nature à dissiper des malentendus persistants mais aussi par des mesures conduisant à des évolutions significatives. La mission analyse quelques options radicalement différentes du système de financement qui a actuellement cours en France, qui ont aussi fait leurs preuves dans d'autres pays. Elle considère qu'il est possible de s'en inspirer utilement sans pour autant proposer une réforme des concepts sur lesquels est établi le système français : une telle réforme drastique présenterait à son sens plus d'inconvénients que d'avantages dans les prochaines années.

En France, la responsabilité d'autorité organisatrice des services publics de l'eau potable et de l'assainissement relève du « bloc communal » (communes et leurs groupements). Ces autorités organisatrices en fixent les tarifs, en choisissent l'organisation et peuvent notamment en confier la mise en œuvre à des opérateurs publics ou privés, avec une panoplie très riche de modalités possibles. L'État assure une régulation de ces activités par de nombreux dispositifs et n'est pas démuni de moyens d'action pour veiller, dans le respect des responsabilités locales, à ce que ces services soient rendus à la population en respectant les exigences sanitaires et environnementales, de façon performante, solidaire et responsable à l'égard des générations futures.

Apporter aux plus démunis les services de base nécessaires au respect de leur dignité dans des conditions économiques acceptables a fait l'objet de nombreux engagements internationaux de la France, mais des efforts restent à faire pour traduire ces engagements en réalité. La mission fait des propositions notamment pour décliner juridiquement le droit à l'assainissement, pour clarifier les responsabilités des services publics d'eau potable et d'assainissement qui sont les mieux placés pour prendre ces services en charge et organiser une amélioration progressive des réponses concrètes.

Au-delà, les utilisateurs de ces services (ménages et activités économiques raccordées à ces réseaux) paient, via la facture d'eau, l'intégralité du coût de ces services, qui ne font pas, comme beaucoup d'autres services publics, notamment les transports collectifs, l'objet de subventions d'équilibre depuis les budgets généraux des collectivités.

Des modulations tarifaires ou des aides en provenance des budgets sociaux selon les ressources financières des ménages sont dès lors indispensables pour alléger la facture pour les ménages les plus modestes tout en maintenant les recettes au niveau nécessaire. La mission s'est placée dans la dynamique des cinquante expérimentations lancées dans ce domaine en application de la loi Brottes qui ouvre un champ très large d'options tarifaires et de dispositifs pour répondre à cet enjeu. Elle préconise quelques dispositions pour améliorer les retours d'expérience de ces expérimentations. Elle a aussi entendu des messages insistants des associations pour ne pas attendre cinq ans pour généraliser ces dispositifs. Elle émet quelques propositions pour accélérer le processus sans rompre, à peine amorcée, cette dynamique très positive et pour étudier l'alternative d'un dispositif national adossé sur les expérimentations du chèque énergie instauré par la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, de façon à disposer dès 2018 de tous les éléments nécessaires aux décisions.

La compétence communale pour les services d'eau et d'assainissement s'est traduite historiquement par un nombre exceptionnellement élevé d'autorités organisatrices en milieu rural. Cette compétence sera transférée obligatoirement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au plus tard début 2020 ; le nombre d'autorités organisatrices va ainsi passer de 24 000 à 2000, voire 1500, en moins de cinq ans. Ce mouvement mérite une grande attention et un effort important d'accompagnement, mais constitue surtout une opportunité exceptionnelle pour contribuer à un quadruple objectif :

- assurer une répartition plus juste de la charge entre utilisateurs en tenant compte des revenus des ménages modestes et faciliter ainsi un équilibre entre recettes et charges accepté par tous ;
- permettre aux plus démunis un accès adéquat à l'eau et à l'assainissement, conformément aux engagements internationaux de la France ;
- homogénéiser, en l'améliorant là où il est insuffisant, le niveau de service, et tout particulièrement la qualité de l'eau distribuée qui est globalement excellente mais connaît, dans certains secteurs ruraux, un niveau de conformité insuffisant ;
- reconstruire une gestion adéquate d'un patrimoine commun d'infrastructures qui s'est dégradé. En effet, les plus petites collectivités n'ont souvent pas eu les capacités techniques et financières nécessaires pour assurer de façon durable le renouvellement de leur patrimoine, et les efforts des plus grandes collectivités ont été principalement

consacrés depuis plusieurs décennies aux investissements de mise aux normes et d'amélioration des performances environnementales de ces services.

Que le choix de l'autorité organisatrice se porte sur un opérateur public, privé ou d'économie mixte, l'essentiel tient à la façon dont elle sait assumer pleinement ses propres responsabilités et exiger performance et efficacité de son opérateur.

L'exercice direct par l'autorité organisatrice de ses responsabilités majeures est donc crucial :

- exigence de performance à l'égard de l'opérateur, ce qui suppose une claire séparation des rôles et responsabilités entre autorité organisatrice et opérateur,
- gestion durable du patrimoine d'infrastructures, qui, dans la quasi-totalité des situations, est un patrimoine public,
- organisation du dialogue avec les utilisateurs/citoyens et partage avec eux des diagnostics, des enjeux, des objectifs et des réponses,
- fixation *in fine* des barèmes de tarification, assurant l'équité recherchée entre utilisateurs, et la satisfaction des objectifs de qualité de service à court terme et de préservation du patrimoine à moyen et long terme.

Les utilisateurs sont globalement satisfaits de la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement mais conservent souvent un doute sur la justification de leur prix. Une part de l'explication de cette incompréhension est sans doute que ces tarifs sont très différents d'une commune à une autre sans que des explications claires soient données de ces différences. De plus, les prix unitaires (au m^3 consommé) ont augmenté un peu plus vite que l'inflation depuis au moins les quinze dernières années mais dans le même temps les consommations ont diminué. Ces services n'étant globalement pas subventionnés, les charges du service sont équilibrées sur le long terme par les recettes provenant des utilisateurs : les baisses de consommation n'induisent pas des économies de même niveau car les coûts fixes sont importants et se répercutent en augmentations tarifaires.

Des gains importants de productivité ont été dégagés du fait notamment du développement de technologies d'automatisation, de facturation informatisée et de plate-formes mutualisées de gestion des relations clientèle, tant dans les grandes régies que chez les opérateurs privés ; en outre, une concurrence accrue, induite notamment par les dispositions de la loi Sapin, qui a conduit la durée des contrats à s'établir à moins de 12 ans en moyenne, est venue réduire les marges des opérateurs privés. Malgré cela, comme dans les autres pays européens, les prix unitaires ont continué à croître, essentiellement sous l'effet des coûts générés par l'amélioration des performances sanitaires et environnementales, notamment pour la mise en œuvre des directives européennes, et par la baisse des volumes vendus.

Ces tendances générales sont cependant insuffisantes pour expliquer, dans chaque cas, les prix constatés. Les paramètres sont multiples : selon la densité de la population à desservir, les longueurs de canalisation par m^3 d'eau vendue sont très différentes, mais les infrastructures en milieu dense sont plus coûteuses ; si l'eau doit connaître un traitement très élaboré, ou être transportée sur de longues distances, avec de forts dénivelés, ou si l'épuration doit respecter des normes de rejets plus exigeantes, les dépenses sont logiquement plus élevées ; si le patrimoine est dégradé, il coûte plus cher à entretenir, etc.… On peut énumérer de nombreux facteurs de ce type mais aujourd'hui les données publiées ne permettent pas de répondre sérieusement à cette question élémentaire : pourquoi les prix sont-ils différents ? Dans l'esprit de nombreux utilisateurs, comme ces explications ne sont pas données, si le service est plus cher, c'est donc que le service est mal géré ou que des profits excessifs sont dégagés.

Il est apparu nécessaire de produire une présentation simple de la formation des prix :

- les charges des services (coûts d'exploitation et de gestion du patrimoine), qui doivent être établies par grande composante ou fonction (production et distribution pour l'eau potable; collecte et épuration pour l'assainissement, et gestion de la clientèle pour les deux services publics) car seule une explication de chacune de ces composantes permet de comprendre un coût global et son évolution,

- la façon dont on passe de ces charges aux prix proprement dits, en tenant compte de l'ensemble des flux financiers induits par les mécanismes de taxation, redevances et aides, notamment des agences de l'eau, et de la gestion des emprunts, ainsi que des marges des opérateurs privés et de la rémunération du capital investi.

La mission a vérifié la faisabilité d'une telle présentation en l'appliquant sur des cas réels, étudié la variabilité de chacune des composantes de prix et établi une liste de facteurs explicatifs utiles. Elle recommande donc de généraliser cette démarche et propose une méthode progressive pour y parvenir.

Mieux comprendre la formation des prix est une condition nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour mieux maîtriser ceux-ci. Il faut de plus disposer d'outils permettant, dans chaque contexte particulier, d'améliorer la performance.

Les principales pistes de progrès pour améliorer la performance du service consistent à généraliser des bonnes pratiques que la mission a identifiées dans les relations entre les autorités organisatrices et leurs opérateurs, notamment :

- pour les autorités organisatrices faisant le choix d'un opérateur public, privilégier les formules institutionnelles qui assurent à celui-ci une identité juridique et facilitent la clarification des rôles et l'existence d'une relation contractuelle accompagnée d'indicateurs de performance. Un bilan détaillé au cours de chaque mandature servant de base à un débat sur les orientations stratégiques et le mode d'organisation paraît souhaitable ;
- pour les opérateurs privés, l'encadrement actuel de la durée des contrats tel qu'il vient d'être complété dans le cadre de la transposition de la directive concession paraît satisfaisant. Les investissements qui justifient une durée de contrat supérieure à cinq ans sont notamment clairement explicités. Il convient cependant d'encourager au minimum une clause de revoyure à mi-contrat pour les contrats de plus de cinq ans, assortie de mesures et d'indicateurs de performance, assurant un partage périodique et raisonnable des gains de productivité dont une grande part est rendue possible grâce à des investissements dont le financement est apporté par les utilisateurs du service.

En matière de gestion du patrimoine d'infrastructures, il est nécessaire que les autorités organisatrices dégagent, avec leurs opérateurs, des excédents bruts d'exploitation suffisants pour mobiliser les leviers de financement qui permettront de réaliser leurs investissements. Force est de constater que nombre d'autorités organisatrices, sensibles aux difficultés financières des ménages, ont sans cesse différé les renouvellements d'infrastructures nécessaires et géré ces renouvellements comme une variable d'ajustement de leurs politiques tarifaires, et non dans une stratégie de moyen et de long terme.

L'amélioration de la gestion d'un patrimoine qui est trop souvent mal connu, y compris des opérateurs eux-mêmes, est une réelle priorité. Elle ne peut cependant être réduite à l'engagement massif d'investissements pour le renouvellement des infrastructures, dont les répercussions sur le prix de l'eau seraient rapidement prohibitives : c'est d'abord par l'attention portée à l'exploitation, l'entretien et la maintenance de ce patrimoine, que l'on trouve les moyens de le préserver et d'en prolonger la durée de vie. La politique de réduction des fuites des réseaux d'eau potable est l'amorce d'une telle remise en ordre des priorités, avec la fixation d'objectifs de rendement, la normalisation des inventaires et les plans prévisionnels d'investissement mais aussi les guides de bonnes pratiques en exploitation ; cette politique d'encouragement à de bonnes pratiques de gestion patrimoniale mérite d'être étendue, notamment aux systèmes d'assainissement.

L'État doit-il seulement s'en remettre à l'initiative des collectivités pour qu'elles améliorent leurs pratiques, tant pour l'exigence de productivité de leurs opérateurs au service des utilisateurs que pour les arbitrages entre les prix du service et la gestion durable du patrimoine, ou est-il nécessaire qu'il mette en œuvre une politique, nécessairement partenariale, d'incitation en ce

sens ? Le seul jeu des dispositions actuelles n'a pas été suffisant pour que la situation soit entièrement satisfaisante.

Il est donc proposé que l'État reprenne l'initiative de trois façons complémentaires :

Le confortement d'un environnement financier et fiscal favorable.

La mission propose deux pistes complémentaires :

- au-delà des appels à projets en cours, mobiliser les agences de l'eau sur ce sujet, dans le cadre de contrats de progrès pluriannuels avec les collectivités, en saisissant l'opportunité de l'important effet de levier que constitue l'ouverture à ce secteur des prêts de la croissance verte de la Caisse des dépôts et consignations ; ce dispositif devrait monter progressivement en puissance et trouver son régime de croisière durant le 11e programme des agences de l'eau 2019-2024.
- ramener le taux de la TVA appliquée aux services d'assainissement (10 %) au niveau de ceux de l'eau potable (5,5 %) comme c'était le cas jusqu'à une date récente ; les marges dégagées par cet effort de l'État devraient être allouées à l'amélioration de la maintenance et de renouvellement du patrimoine et au financement des efforts de tarifications plus équitables.

Le renforcement de la régulation par une meilleure transparence (« mise en lumière ») du secteur.

Chaque élu a besoin d'être éclairé sur la situation particulière de son service par rapport à d'autres et la pression et la participation active des utilisateurs est un moteur majeur de progrès, dès lors que l'interpellation des responsables repose sur une information bien documentée et pertinente.

Le mouvement de restructuration des autorités organisatrices ouvre la possibilité pour l'État d'engager de façon réaliste une nouvelle étape dans le développement de la régulation nationale du secteur. Un renforcement de cette régulation est en effet indispensable pour consolider la confiance des utilisateurs. Il convient pour cela d'améliorer l'accès du public à une information fiable permettant de juger la performance des services et la pertinence de la gestion de cet important patrimoine d'infrastructures, en rendant compte de la diversité des situations géographiques et historiques. Aujourd'hui, malgré des efforts réels, il faut bien constater que les ménages ne disposent pas d'explications convaincantes sur le prix qu'ils paient pour ce service.

La mission propose de :

- compléter les rapports annuels des maires, qui ne présentent actuellement que le prix unitaire (au m³) facturé pour une consommation de 120 m³/an dite « conventionnelle » et la qualité du service rendu au travers de divers indicateurs, par des informations sur les charges d'exploitation et de gestion du patrimoine par grandes composantes, ainsi que par des éléments explicatifs de la formation des prix. Le système d'information des services publics d'eau potable et d'assainissement (SISPEA) existant, géré par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et demain par l'agence française pour la biodiversité (AFB), évoluerait en conséquence pour intégrer ces nouveaux types d'informations et produire de nouveaux indicateurs. La mission propose une mise en œuvre progressive de ces efforts supplémentaires d'information ;
- compléter ces rapports et l'observatoire par une présentation détaillée des gammes de prix payés par les ménages, en tenant compte des mécanismes complexes de tarification et de péréquation tarifaire qui se généralisent. En effet, les « prix conventionnels » tels qu'ils sont calculés pour l'instant sont peu représentatifs de la réalité et de la variabilité des efforts financiers des ménages, même s'ils constituent un indicateur de référence statistique précieux. Ces compléments peuvent être utilement et rapidement recueillis auprès des collectivités impliquées dans l'expérimentation de la loi Brottes, puis généralisés d'ici 2020 par strates de tailles d'autorités organisatrices ;
- conforter la capacité de cet observatoire à produire des informations contrôlées, et non plus simplement déclaratives, et des comparaisons pertinentes des performances des

services et veiller à ce que ses informations alimentent le futur observatoire de la gestion de la gestion publique locale créé par la loi NOTRe ;
- renforcer la coordination interministérielle et établir un rapport annuel de synthèse de l'ensemble des actions de l'État en matière de régulation des services d'eau potable et d'assainissement.

Il serait par ailleurs utile que la Cour des comptes assure un suivi plus permanent, en coordination avec les Chambres régionales des comptes, sur ces questions.

L'affichage des objectifs et la mobilisation des parties prenantes

Le débat public sur les services publics d'eau potable et d'assainissement est somme toute assez confus et les expressions séparées de chaque partie prenante ne contribuent pas à assurer la lisibilité d'objectifs poursuivis communs. Pourtant, de nombreuses bonnes volontés existent et les réponses aux questions les plus concrètes sont finalement beaucoup plus partagées qu'il n'y paraît. Il peut donc être utile de sceller la compréhension commune de ces enjeux entre toutes les parties prenantes et de proposer de clarifier ensemble les objectifs poursuivis.

Plusieurs outils peuvent être envisagés :
- une « **stratégie nationale pour des services publics durables et solidaires d'eau potable et d'assainissement** » (qui pourrait être élargie éventuellement à l'ensemble des services publics locaux essentiels) ;
- l'engagement des parties prenantes dans un « **pacte de modération des prix et d'orientation des efforts vers la gestion patrimoniale des réseaux** » ;
- un **plan d'action** qui déclinerait pour la période 2015-2021 les implications de l'État et de ses établissements publics

Ces démarches sont de natures différentes et elles peuvent être utilement combinées :
- Une stratégie nationale ou un plan d'action, sont des initiatives propres à l'État, même si elles sont largement concertées : elles peuvent donc aboutir par une action volontariste de l'État, y compris en cas de réticence, conjoncturelle ou sur le fond, de tout ou partie des parties prenantes ;
- Un pacte suppose la volonté conjointe des parties prenantes d'aboutir et notamment la mobilisation des fédérations de collectivités locales qui devraient en être les porteuses.

Dans tous les cas, le comité national de l'eau (et notamment, en son sein, la commission consultative des prix et de la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA)) doit en être partie prenante, son rôle étant sans doute différent selon les cas.

Ces démarches ne doivent pas différer pour autant la mise en œuvre des mesures et la mise en place des divers groupes de travail techniques recommandés par la mission, ainsi qu'une meilleure mise en synergie des actions des agences de l'eau concernant la gestion du patrimoine des réseaux et la mise en valeur des démarches engagées.

Les recommandations de la mission sont récapitulées ci-après, en distinguant les recommandations principales et les recommandations plus détaillées (en plus petit et en italique). Figurent dans les annexes des suggestions pour la mise en œuvre technique de ces recommandations.

Recommandations

Pages

Accès de l'eau aux plus démunis

Recommandation législative : modifier l'article L210-1 du code de l'environnement pour y ajouter l'expression du droit à l'assainissement et assurer les adaptations du code de la santé publique qui peuvent en découler. 80

Recommandation législative : préciser la responsabilité des autorités organisatrices des SPEA pour mettre en place, là où ils sont nécessaires, des services de base pour les plus démunis (toilettes publiques, fontaines, bains-douche) gratuits ou à prix modeste, en mobilisant prioritairement pour cela des équipements publics existants. 80

Recommandation au MEEM et au MOM : dans le cadre du plan d'action pour l'eau dans les DROM, accompagner, en particulier en Guyane et à Mayotte, la mise en œuvre rapide de bornes-fontaines et de latrines dans les quartiers informels. *80*

Tarification équitable

Recommandation au MEEM : étudier en 2016-2017 comment un « chèque eau » national pourrait être greffé sur le chèque « énergie ». Prendre, sur le dispositif du chèque énergie, les mesures de précautions éventuelles pour rendre cette extension éventuelle la moins coûteuse possible. 82

Recommandation au MEEM : Compléter la méthodologie et les indicateurs de suivi proposés aux 50 expérimentations engagées au titre de la loi Brottes sur la tarification sociale. *81*

Accompagnement de la loi NOTRe

Recommandation aux préfets coordonnateurs de bassin, avec l'appui des comités de bassin : lors de l'élaboration des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, veiller à ce que la recomposition des nouvelles autorités organisatrices évite des coûts inutiles de restructuration de réseaux ou de comptages entre nouvelles autorités, et favorise les interconnexions et les mutualisations d'ouvrages. Constituer les mécanismes nécessaires à ce niveau de conciliation sur les prix de vente de l'eau en gros. 86

Recommandation à la DEB et aux fédérations professionnelles : mettre en place un groupe de travail pour accompagner la dynamique d'évolution des emplois liée à la restructuration des autorités organisatrices. *86*

Recommandation législative : donner un délai de cinq ans pour la convergence tarifaire au sein d'une autorité organisatrice, ce délai pouvant être porté par le préfet de département à dix ans par dérogation si des circonstances particulières le justifient. 87

Recommandation à la DEB, à l'ONEMA/AFB, aux agences de l'eau et aux associations de collectivités : poursuivre et intensifier les incitations aux collectivités pour réaliser au plus vite les inventaires patrimoniaux, évaluer les besoins de renouvellement et mettre au propre la gestion des immobilisations et leur traduction comptable. *88*

Recommandation législative : définir explicitement la compétence d'autorité organisatrice pour les services publics d'eau potable et d'assainissement et expliciter les responsabilités qui y sont associées, et les distinguer ainsi clairement des rôles dévolus aux opérateurs de réseaux, même quand ceux-ci sont publics. 88

Recommandation législative : prévoir pour 2020 la suppression des dernières régies simples. Encourager la transformation des régies dotées de l'autonomie financière en régies dotées également d'une personnalité juridique propre permettant de bien séparer autorité organisatrice et opérateur, et qui fournissent le cadre le mieux adapté pour organiser un dialogue formalisé entre autorité organisatrice et opérateur. 88

Recommandation à la DEB, la DGFIP , l'AMF et à la FNCCR: diffuser largement auprès des autorités organisatrices une information concernant les nouvelles possibilités ouvertes depuis décembre 2014 aux régies pour le recouvrement de leurs recettes. 89

Mobilisation financière de l'État et de ses établissements publics

Recommandation à la DEB : même s'il n'y a pas lieu dans l'immédiat de modifier le mécanisme de financement des services d'assainissement collectif, faire néanmoins étudier les modèles alternatifs de financement des services d'assainissement collectif sur des assiettes de taxation foncière (avec l'objectif d'un nouveau rendez-vous de questionnement de ce sujet en 2020). 92

Recommandation à la DEB, à l'ONEMA/AFB et aux agences de l'eau : approfondir les études économiques portant sur les dommages environnementaux issus des pressions exercées par les différents acteurs de l'eau et leur prise en charge. 93

Recommandation à la DEB et aux agences de l'eau : développer durant le 10e programme les expérimentations d'intervention des agences de l'eau pour le renouvellement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement. Concentrer les efforts auprès des autorités organisatrices de taille suffisante à forte dominante rurale qui ont instauré des prix de l'eau à des niveaux suffisants pour faire leur part d'effort. Faire une synthèse en 2017 de ces expérimentations et en tirer les enseignements pour établir des règles d'interventions, par contrats pluriannuels globaux dans le 11e programme. Envisager pour ces programmes un niveau d'intervention global ne dépassant pas de l'ordre de 10 % de leurs programmes. 96

Recommandation aux agences de l'eau : relancer les concertations pour une meilleure coordination entre les départements et les agences de l'eau de leurs politiques en faveur des SPEA. 96

Recommandation à l'ONEMA/AFB et aux agences de l'eau : effectuer, en collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF), une étude rétrospective (sur au moins les cinq dernières années) des dépenses des départements pour les divers secteurs d'investissement dans le domaine de l'eau et analyser les prévisions de ceux-ci pour les mandatures en cours. 96

Recommandation aux préfets de région : suite aux fusions de régions, se rapprocher (avec l'appui de la direction de l'eau et de la biodiversité et des agences de l'eau) des nouveaux exécutifs de celles-ci, pour que la mesure intégrant un appui européen à l'investissement dans le domaine de l'eau soit intégrée par leurs soins dans les programmes opérationnels régionaux, au plus tard à l'occasion des rendez-vous de revoyure à mi-parcours. 96

Recommandation à la DEB, à la DB, à la CDC et aux agences de l'eau : organiser une coordination des prêts « croissance verte » de la CDC avec les agences de l'eau. Préparer une pérennisation de ces dispositifs de prêts jusqu'en 2022. Viser un objectif à moyen terme de mobiliser ainsi de l'ordre de 200 M€ par an de prêts « c roissance verte » en régime de croisière (hors mesures particulières concernant le plan pour l'outre-mer). 97

Recommandation législative : ramener, comme c'était le cas jusqu'en 2014, le taux de TVA sur l'assainissement (10 %) à celui en vigueur pour l'eau potable (5,5 %) en classant l'assainissement dans les « services de base ». 97

Recommandation au MEEM et à la DB : mettre fin aux prélèvements exceptionnels sur les trésoreries des agences de l'eau, qui constituent un transfert depuis la facture d'eau vers des activités publiques sans lien avec celle-ci. 98

Maîtrise des dépenses et performance des opérateurs

Recommandation à la DEB et à la DGS : privilégier le respect des règles existantes (notamment relatives au respect de la DCE et de la directive ERU) et veiller à limiter au strict nécessaire l'évolution des prescriptions réglementaires pendant quelques années. 102

Recommandation aux autorités organisatrices ayant un opérateur en DSP : instaurer des clauses de revoyure quinquennale des contrats. Prévoir ainsi une meilleure cohérence avec le rythme des mandats électifs. 103

Recommandation aux autorités organisatrices ayant un opérateur en régie : organiser, au moins une fois par mandature, un bilan de la performance de la régie, et une analyse comparative avec une option de délégation de service public. 103

Recommandation à toutes les autorités organisatrices : développer les contrats de performance, qui internalisent au sein de chaque contrat le mécanisme de redistribution des gains de productivité et le rendent ainsi plus continu. 103

Amélioration de la gestion du patrimoine

Recommandation à la DEB et aux agences de l'eau : conduire en 2016 une étude systématique des pratiques d'immobilisations et des capacités financières et actualiser et homogénéiser les travaux nationaux de 2009 sur le patrimoine. *104*

Renforcement des observatoires

Recommandation à la DEB et à la DGCL: faire des RPQS des documents plus stratégiques et performanciels. Expérimenter ces nouvelles dispositions sur une base volontaire. Les rendre obligatoires pour 2018 pour les autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants puis, au vu du retour d'expérience ainsi acquis, généraliser pour 2020 cette obligation à toutes les autorités organisatrices. 108

Recommandation à la DEB et à l'ONEMA/AFB : Étendre SISPEA aux facteurs de la formation du prix de l'eau selon une décomposition par principales fonctions et y inclure les données liées aux tarifications sociales et aux statistiques de consommations effectives par habitant et par ménage, pour qu'il constitue un « obs ervatoire de la formation du prix et de la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement ». 109

Recommandation au MEEM (CGDD et DEB) et à l'ONEMA/AFB : préparer une capacité renforcée de l'observatoire ainsi constitué à produire des données et des analyses de références, non plus seulement par des statistiques générales, mais aussi en étudiant la situation particulière individuelle des autorités organisatrices en privilégiant dans un premier temps celles de plus de 100 000 habitants . 109

Renforcement de la médiation

Recommandation législative : instaurer une obligation de transmettre un bilan annuel des activités de médiation analysant les médiations ayant trait aux SPEA sous une forme standardisée au défenseur des droits, à charge à celui-ci d'en faire une synthèse annuelle qui pourrait être utilement présentée au comité national de l'eau. *110*

Renforcement de la coordination nationale de la régulation

Recommandation au MEEM : élargir à l'ensemble des facettes de la régulation des SPEA la compétence du collège État de la CCPQSPEA et le rattacher explicitement à la mission interministérielle de l'eau. S'appuyer sur ce dispositif pour produire un rapport annuel de la régulation des SPEA. 112

Recommandation à la DEB et à l'ONEMA/AFB : donner au chantier d'évolution du système d'information sur l'eau l'ambition de véritablement réorganiser l'ensemble des référentiels et des tables de correspondances entre les bases de données, dans le cadre de la politique globale initiée au ministère début 2016. *112*

Mobilisation des parties prenantes et mise en œuvre

Recommandation au MEEM et aux autres ministères concernés : acter rapidement la méthode de travail retenue pour donner de la visibilité et organiser la mobilisation des parties prenantes : stratégie nationale, pacte signé avec les parties prenantes ou plan d'action. Ces options peuvent être combinées et certains travaux, notamment des groupes de travail techniques, peuvent être utilement conduits en parallèle sans attendre. 115

Introduction

« Fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale »[1]

La commande

Par lettre cosignée en date du 12 janvier 2015 (Annexe 1), la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de l'intérieur ont demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) de mener à bien conjointement une mission sur le prix de l'eau. Dans la continuité d'une communication sur l'eau de la ministre en juillet 2014, le contexte et les problématiques à l'origine de cette commande sont explicités dans cette lettre :

- droit d'accès à l'eau reconnu à tous, mais difficulté des plus démunis à payer leur facture d'eau ;
- charges du service et formation du prix dans une forte variabilité des configurations techniques ou organisationnelles des services d'eau et d'assainissement ;
- décentralisation de ces services, accompagnée de normes juridiques, techniques ou comptables en vue de pouvoir comparer leurs performances dans une plus grande transparence pour les usagers et les donneurs d'ordre ;
- transposition de la directive européenne sur les contrats de concession et projet d'accord plurilatéral incluant la libéralisation des services liés à l'environnement.

La mission doit mener un diagnostic sur les facteurs explicatifs et les perspectives d'évolution du prix de l'eau, ainsi que sur la durabilité environnementale, sociale et économique des services, et identifier les marges de manœuvre disponibles pour influer sur l'évolution de la facture d'eau. Une liste précise de questions est posée :

- la construction du prix de l'eau ;
- les différences de niveau de prix constatées entre les services selon les modes de gestion et leurs causes ;
- la comparaison des prix de l'eau et leur formation, notamment selon les modes de gestion, dans plusieurs pays européens et à l'international ;
- les limites de la mise en œuvre du principe de « l'eau paie l'eau » dans chaque service d'eau (sous-financement de services, défaut d'intégration de l'amortissement du patrimoine pour gérer le renouvellement des réseaux, financement d'éléments extérieur au service, etc.) et du principe « pollueur payeur », et l'opportunité de faire évoluer le modèle de financement des services ;
- les gains (environnementaux, économiques et sociaux) qui pourraient découler de regroupements des services (mutualisation des moyens, réduction des charges, lissage du prix de l'eau, mise en œuvre de mesures sociales) ;
- les outils de pilotage par la performance (indicateurs, objectifs, outils de comparaison, etc.) et les règles comptables à destination des services, leur permettant d'identifier les principaux postes de dépenses des services et les moyens de les optimiser ;
- les outils et les moyens à disposition des usagers des services leurs permettant d'être des acteurs de la gestion des services.

[1] Renaud Denoix de Saint Marc, « *Le Service public* », rapport au Premier ministre, La documentation Française, 1996.

La méthode de travail

Les ministres commanditaires ont précisé que ce travail devait être réalisé de façon partenariale en associant l'ensemble des acteurs concernés et qu'un comité, placé sous leur égide, serait constitué pour piloter ces travaux.

Le comité de pilotage constitué par les deux cabinets ministériels concernés (Annexe 2) a été mis en place le 1er juin 2015 et a examiné la méthode de travail proposée par la mission, puis a été réuni le 10 juillet pour débattre d'un premier état des lieux et des pistes de travail proposées par la mission ainsi que le 23 septembre pour examiner des pistes variées de propositions possibles.

Le déroulement de la mission a été adapté pour prendre en compte :

- le renouvellement du comité national de l'eau, qui, lors de sa réunion d'installation le 7 juillet 2015, a procédé aux désignations des membres de la commission consultative des prix et de la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA) et la synthèse des travaux antérieurs de cette commission notamment concernant la présentation des factures présentée à cette même séance ; la mission s'est déroulée à la charnière entre le bilan des travaux de cette commission et la définition de sa nouvelle feuille de route ;
- la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) qui réforme en profondeur les compétences des collectivités locales dans le domaine des services publics d'eau potable et d'assainissement ; les débats parlementaires ont été particulièrement riches d'enseignements.

La mission a pu s'appuyer sur un dialogue approfondi avec un certain nombre d'autorités organisatrices et d'opérateurs de toutes natures (Annexe 3).

La mission a pu échanger avec de nombreux interlocuteurs (Annexe 4). Au sein du comité de pilotage et par des échanges bilatéraux nombreux et des contributions écrites qu'elle a sollicitées auprès de ses interlocuteurs, la mission a bénéficié de la collaboration particulièrement active de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), des associations de consommateurs, de chercheurs et de bureaux d'étude, de l'appui de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour l'exploitation des données de l'observatoire su système d'information des services publics de l'eau et de l'assainissement (SISPEA) et de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse pour l'exploitation des données concernant la gestion du patrimoine dans son bassin, et d'échanges et apports des experts du comité. Elle s'est également appuyée sur l'expérience et des avis de collègues au sein de l'IGA et du CGEDD réunis dans un « comité des pairs ». Le 19 janvier 2016, une séance d'échanges techniques à laquelle participaient plusieurs membres du comité de pilotage[2] a permis de recueillir divers commentaires utiles à la mission pour finaliser ses propositions.

L'organisation du rapport et de ses annexes

De nombreux travaux récents, notamment un rapport du conseil d'État en 2010 [3], un rapport au comité interministériel pour la modernisation de l'État en 2013 [4] sur la politique de l'eau, le rapport concomitant d'un parlementaire en mission[5], plusieurs rapports de la Cour des comptes[6] et ceux du comité national de l'eau[7], ont abordé tout ou partie de ces questions. La mission n'a pas manqué de s'appuyer sur ces réflexions antérieures, dont les recommandations sont

[2] V. Dumoulin (DEB), B. Barraqué (expert), X. Leflaive (OCDE), T. Mathieu (FP2E) et A. Tchang-Minh (CLCV) et des membres du CGEDD, du CGAAER et du CGIET.

[3] F. Tiberghien, « *L'eau et son droit* », études et documents du conseil d'État, 2010.

[4] A.-M. Levraut, D. Payen, N. Coppinger, F. Cholley, M.-L . Madignier, J.-J. Bénézit, M.-L. Simoni, R. Laganier : « *Évaluation de la politique de l'eau – Rapport d'analyse* », CGEDD n°008843-01, Juin 2013, et « *Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?* », CGEDD n°008843-02, Septembre 2013.

résumées dans l'annexe 5, mais il est rapidement apparu qu'une réponse documentée aux questions posées supposait de nombreux approfondissements spécifiques.

Le présent rapport expose dans une première partie une synthèse de l'état des lieux dressé par la mission (chapitres 1 à 4, où quelques recommandations sont présentées au fur et à mesure quand elles ne sont pas au cœur du plan d'action proposé) et dans une deuxième partie ses propositions en vue d'un plan d'action (chapitres 5 à 10).

Il ne peut rendre compte de l'ensemble des travaux réalisés par la mission pour établir les bases de ce diagnostic et en justifier les propositions ni apporter les détails utiles à leur mise en œuvre : c'est l'objet des nombreuses annexes qui l'accompagnent[8]. Pour ne pas alourdir le rapport, celui-ci ne comporte en règle générale que des renvois à ses propres annexes, où le lecteur trouvera sur chaque point un exposé plus détaillé et les références bibliographiques utiles.

Ces annexes sont regroupées par thèmes :

- Acteurs, contexte institutionnel, et régulation du secteur (à partir de la page 54)
- Formation des charges des services (à partir de la page 120)
- Financement, performance, choix et contrôle de l'opérateur (à partir de la page 166)
- Accès, tarification, facture et information pour les ménages (à partir de la page 190)
- Prospective (à partir de la page 222)
- Parangonnage (à partir de la page 256)

Une table des matières récapitulative est présentée en tête de l'ensemble de ces annexes (p. 119) et chaque groupe d'annexes fait l'objet d'une table des matières détaillée qui en explicite l'organisation.

À la suite de ces annexes produites par la mission elle-même, figurent les compte-rendus des réunions du comité de pilotage et les contributions écrites reçues par la mission, ou des extraits de celles-ci quand elles étaient très longues (p. 280 *et sqq.*). Ces éléments témoignent de la mise en œuvre de la méthode originale choisie par les ministres dans leur commande : la mission a grandement bénéficié de cette méthode extrêmement productive de dialogue au cours de sa réflexion.

Les index des figures, des tableaux et des sigles et acronymes employés sont regroupés à partir de la page 545.

---

[5] M. Lesage : « *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France : mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité* », Juin 2013.

[6] Notamment rapport annuel 2015, ch. 1 « *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver* » et ch. 2 « *La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer* », cour des comptes, février 2015.

[7] Notamment « *comment améliorer le financement et la durabilité des services publics de l'eau potable et d'assainissement français* », ouvrage collectif, comité national de l'eau, février 2013.

[8] Ces annexes sont organisées pour pouvoir constituer par elles-mêmes un rapport détaillé complet fragmenté en éléments dont la longueur reste raisonnable. Même si la mission s'est efforcé à les rendre autoportantes, il aurait été très redondant de reprendre à l'occasion de chacune d'entre elle les éléments de contexte qui la concerne. De ce fait, pour autant que le lecteur puisse y consacrer un temps suffisant, une lecture des annexes dans l'ordre où celles-ci sont présentées est recommandée.

Première partie : État des lieux et évolutions

La question du prix et de la qualité du service public d'eau potable et d'assainissement (SPEA) se résume dans l'esprit de nombre de concitoyens au montant de la facture à payer : plus celui-ci est faible, plus la situation serait satisfaisante, les Français ayant par ailleurs en règle générale une grande confiance dans la qualité de l'eau distribuée et étant peu au fait des questions d'assainissement (certains ignorent que la facture recouvre les charges du service de l'assainissement et pas seulement celles du service d'eau potable). Le fait que ce montant soit mal connu n'empêche en rien qu'il soit spontanément jugé trop élevé (éléments issus de divers sondages d'opinion, voir annexe 30).

La présente partie aborde l'ensemble des analyses conduites par la mission pour tenter d'éclairer ce débat et pour étayer les propositions qui seront formulées dans la deuxième partie :

- Le chapitre 1 résume les enjeux propres à chaque catégorie de partie prenante, et insiste plus particulièrement sur les relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs publics ou privés qu'elles choisissent, et sur les outils de la régulation nationale de ce secteur, exercée dans un cadre fortement marqué par le droit européen.
- Le chapitre 2 traite de la question de la formation des charges d'exploitation et de gestion du patrimoine. Il se conclut sur les pratiques de dialogue entre autorité organisatrice et opérateur pour assurer la meilleure performance du service.
- Le chapitre 3 passe des charges des services à la formation du prix proprement dit, en intégrant l'ensemble des flux financiers, taxes et aides, les stratégies de gestion du patrimoine et les mécanismes de tarification.
- Le chapitre 4 présente une rétrospective des étapes qui ont conduit à la situation actuelle des SPEA et les éléments majeurs d'évolution à court et moyen terme tels que la mission a pu les identifier.

1. Une mosaïque complexe d'acteurs

1.1. La nature des services

L'eau est un bien commun (annexe 13.5) qui ne s'approprie pas, mais que chacun peut utiliser dans la mesure où cet usage ne porte pas préjudice aux autres. Elle se transporte beaucoup moins facilement que l'électricité, le gaz ou l'information : les services publics qui sont chargés d'alimenter en eau la population et les activités économiques, puis d'assurer la collecte et l'épuration des eaux utilisées (couramment appelés « services publics d'eau et d'assainissement » : SPEA), constituent des services locaux de la compétence du « bloc communal » (annexe 6.2). Les investissements nécessaires[9] et l'importance sanitaire et environnementale de ces services ont en effet conduit à ce qu'ils soient constitués comme des quasi-monopoles publics relevant de la responsabilité des communes, éventuellement regroupées, « **autorités organisatrices** » de ces services.

Cette responsabilité est à la fois sociale (annexe 29 pour les plus démunis et 35 pour les tarifications équitables), sanitaire et environnementale (annexe 16.2), économique, financière et patrimoniale (annexe 28). Les avancées internationales récentes incitent à mettre en œuvre de façon volontariste ce principe général qui n'est repris que pour l'eau potable dans la loi française (article L210-1 du code de l'environnement) : « **chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous** ».

Ces services impliquent une mosaïque d'acteurs et connaissent, du fait de l'histoire du développement de ces services et des conditions géographiques locales, une très grande variété de situations :

- Le prélèvement, le transport de l'eau brute, les mesures destinées à protéger cette ressource, le traitement pour la potabiliser et la distribution aux lieux de consommation constituent le service d'***alimentation en eau potable*** (AEP). Ces activités sont souvent placées sous la responsabilité d'une même autorité organisatrice, mais de nombreux cas existent où des collectivités achètent à d'autres, ou à des entités spécifiques (compagnies d'aménagement régional, conseils départementaux, syndicats mixtes, etc.) l'eau brute ou l'eau traitée qui leur est nécessaire.
- Le service d'***assainissement collectif*** (AC) consiste à contrôler les raccordements au réseau public de collecte, collecter les eaux usées, les transporter et les épurer avant rejet au milieu, et à éliminer tous les déchets résiduels. Ces activités sont généralement sous la responsabilité d'une autorité organisatrice unique, mais il n'est pas rare qu'une collectivité collecte les eaux et les confie ensuite à une autre pour le transport et/ou le traitement.
- Là où les conditions techniques ou économiques ne justifient pas un assainissement collectif, les particuliers ont la responsabilité de s'équiper en installations d'assainissement individuel et de faire fonctionner leur dispositif. Le service public de l'***assainissement non collectif*** (ANC) consiste à contrôler la conformité des installations des particuliers.

La figure 1 illustre ces deux services complémentaires : AEP, depuis le milieu naturel vers l'utilisateur en amont de l'utilisation (flux bleu sur le schéma), et assainissement (AC ou ANC), depuis l'utilisateur vers le milieu naturel (ou d'autres usages dans le cas de la réutilisation directe des effluents) en aval de l'utilisation (flux orange sur le schéma).

[9] Les réseaux, par exemple, représentent une longueur de plus de 32 fois le tour de la Terre, soit 20 m par habitant, et une valeur patrimoniale de 2000 € à 3000 € par habitant en l'état (valeur à neuf de 4500 €/habitant).

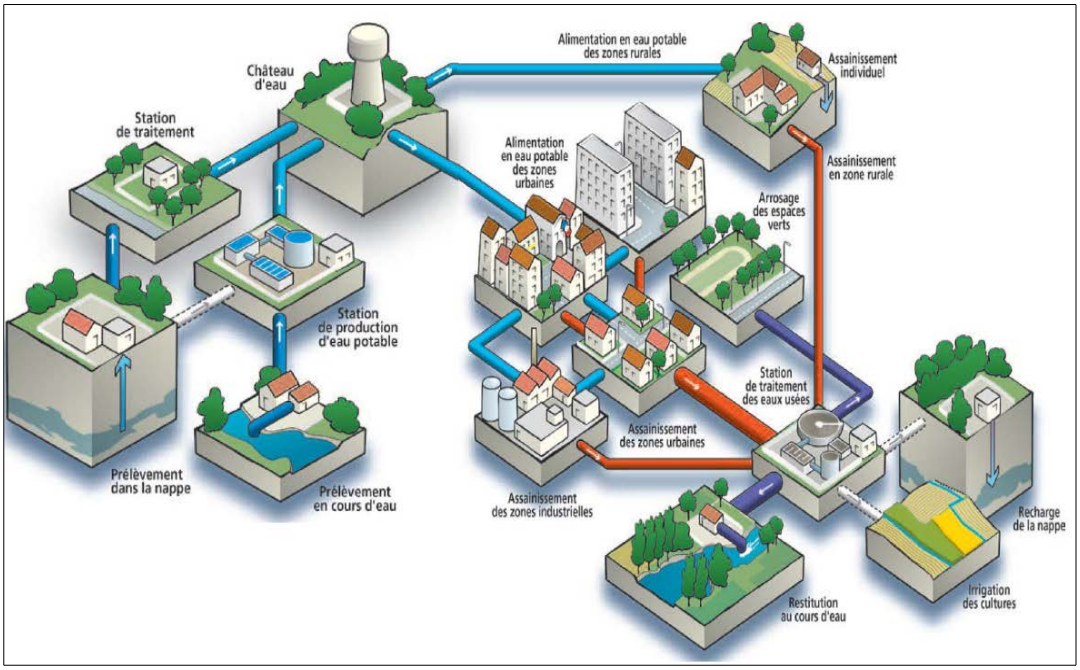


Figure 1: Eau potable et assainissement. Source : ONEMA.

1.2. Les acteurs

La figure 2 récapitule les différentes parties prenantes directes de l'organisation des services publics d'eau potable et d'assainissement et leurs interactions hors situations de contentieux[10].

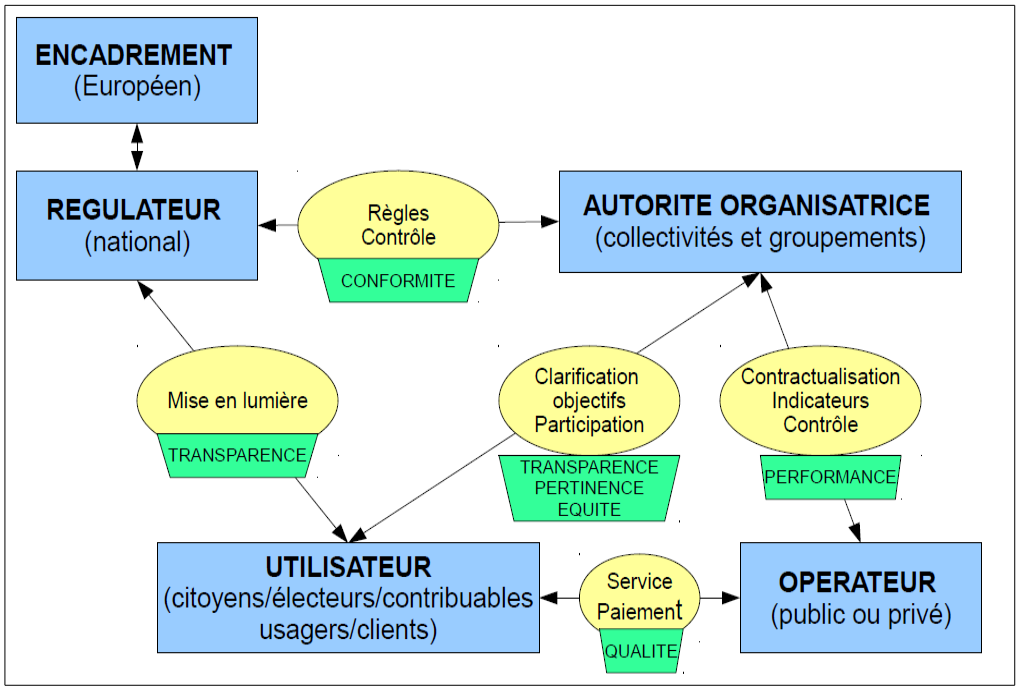


Figure 2: Parties prenantes principales des services, relations et outils de dialogue.

[10] Le droit européen, très présent, est essentiellement mis en œuvre via les transpositions nationales et la responsabilité des États membres à l'égard de l'Union et non directement. Le rôle de la justice (qu'elle soit française ou européenne), qui peut concerner directement à la fois le régulateur, l'AO, l'opérateur et l'utilisateur en situation de contentieux n'est pas repris dans ce schéma pour ne pas l'alourdir.

1.2.1. Utilisateurs

Les **utilisateurs**[11] des services sont ceux à qui de l'eau est délivrée ou dont les rejets sont collectés et traités par ceux-ci : les ménages[12] à leurs domiciles, mais aussi des établissements publics (scolaires, de santé, etc.), des « industriels » raccordés (qui peuvent être du secteur tertiaire, comme de grands centres commerciaux) et des activités économiques assimilées domestiques, y compris les bureaux, les artisans, les petits commerces, mais aussi, ponctuellement, certains éleveurs ou certains maraîchers etc.

La part entre ces différents usages n'est pas sérieusement connue au niveau national, les fichiers de facturation qui pourraient en toute logique apporter des informations sur ce point étant en général très mal renseignés[13] : 10 % des consommations sont identifiées comme non domestiques, mais on peut estimer que près de 10 % de la consommation identifiée comme domestique correspond à des usages professionnels dits « activités économiques assimilées domestiques ». Des recommandations pour améliorer la connaissance des différents usages seront faites par la mission en ce qui concerne notamment les observatoires nationaux.

Les activités économiques se contentent en général des mêmes niveaux de service que les utilisateurs domestiques en matière d'eau potable ; en revanche, elles impliquent une analyse spécifique par le service d'assainissement des conditions de leur raccordement au réseau de collecte des eaux usées : le service peut imposer par convention bilatérale des conditions particulières de pré-traitement avant déversement de leurs eaux usées dans le réseau public ou des majorations tarifaires en fonction de leur charge polluante.

Utiliser pour différents usagers les mêmes infrastructures procure une économie d'échelle et une synergie positive pour l'ensemble des utilisateurs à condition que les modalités de financement des infrastructures et les contributions de chacun déterminées par les tarifs soient équitables[14]. Ces équilibres sont toutefois difficiles à préserver lors des changements de tarification et il est important de les anticiper et de les négocier au sein des commissions consultatives des représentants d'usagers. En effet, les industriels « gros consommateurs » ont souvent la capacité d'investir rapidement dans une adduction d'eau autonome si elle devient plus économique que l'adduction d'eau publique.

---

[11] Ce terme a été retenu ici plutôt que ceux d'usager, d'utilisateur final (*end-user*), de client, de consommateur, de citoyen.

[12] Selon la définition de l'INSEE, un ménage est l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être composé d'une seule personne. Ces utilisateurs domestiques paient une facture d'eau ou dans un certain nombre d'immeubles collectifs remboursent à l'abonné (syndic) la facture d'eau payée par celui-ci selon divers systèmes de répartition (compteurs individuels ou au prorata des tantièmes de copropriété).

[13] En effet, la seule distinction entre « domestique » et « non domestique » qui a un impact financier est la distinction nécessaire pour le calcul des redevances des agences de l'eau : celles-ci sont différentes pour l'utilisateur appelé « non domestique » parce qu'il fait partie d'une liste d'activités économiques et qu'il dépasse un niveau minimal de pollution produite annuellement et pour l'utilisateur appelé « domestique » dans tous les autres cas (concernant donc des ménages mais aussi des activités économiques faiblement polluantes).

[14] On utilise souvent dans ce rapport la notion de tarification équitable, en la préférant notamment à celle de tarification sociale. L'équité exprime ici essentiellement une notion de « juste traitement » qui se réfère à une conception collective de justice naturelle et d'éthique et à l'appréciation commune de ce qui est dû à chacun, au-delà des seules règles du droit en vigueur. Ces services essentiels, qui sont d'une part des biens de consommation où l'équité s'incarnera par la non discrimination tarifaire entre consommateurs et d'autre part des conditions de l'exercice de droits reconnus à tous et à ce titre des biens publics « à l'administration desquels chacun pourvoit selon ses moyens », sont ambivalents et l'équité semble le concept adapté pour illustrer cette ambivalence.

De même, mais cela n'est le cas que dans des conditions relativement peu fréquentes (eau souterraine peu profonde et abondante, entreprises de forage peu chères, besoin en eau important dû à l'arrosage d'un grand jardin ou à l'alimentation en eau d'une piscine), des particuliers peuvent trouver rentable de s'équiper d'une alimentation individuelle. Dans ce cas comme dans le cas d'un industriel, l'autorité organisatrice a tout intérêt à anticiper ces projets pour imposer les contraintes réglementaires de déclaration et d'équipement en disconnecteurs, ou si nécessaire pour proposer des alternatives tarifaires, de manière à maintenir les grands équilibres économiques du service, la facture d'eau recouvrant à la fois les charges d'eau potable et d'assainissement.

Les consommations domestiques représentent une grande part (environ 80 %) de la clientèle des services publics d'eau potable et d'assainissement, mais cette proportion est mal connue. La présence des « gros consommateurs » contribue de façon majeure à l'équilibre de certains services.

1.2.1.1. Un niveau de satisfaction élevé, mais des perceptions parfois confuses

Les enquêtes (baromètre Centre d'information sur l'eau CIEAU-TNS-SOFRES par exemple) montrent que la confiance dans la qualité de l'eau distribuée est très élevée et les niveaux de satisfaction du service sont hauts, et ceci de façon stable depuis de nombreuses années. Les mécanismes de médiation jouent un rôle accru, les acteurs du secteur de l'eau n'ayant pas attendu les obligations européennes pour se mobiliser (annexe 30.5). Subsistent des confusions entre les notions d'eau douce, d'eau pure et d'eau potable (annexe 30.1.7). 73 % des Français pensent en effet que l'eau potable est l'eau à l'état naturel (CIEAU, 2014). La confusion entre l'eau dans le milieu et l'eau apportée par les réseaux reste fréquente[15].

1.2.1.2. Prix et rareté

La mission a été questionnée, en particulier par les économistes les moins familiers du sujet, sur la façon de prendre en compte dans ses réflexions l'incidence des changements climatiques, et notamment de la réduction des ressources en eau d'étiage. Cette question reflète un sentiment assez partagé, dont on trouve la trace dans le baromètre cité ci-dessus, selon lequel le prix des services d'eau potable et d'assainissement serait influencé par cette rareté grandissante. Il y a en fait deux idées sous-jacentes :

- la raréfaction de la ressource va peser sur les prix par la difficulté à prélever des ressources de plus en plus rares, et des coûts de traitement de plus en plus élevés ;
- l'eau serait un bien de marché : d'autres usages que les SPEA (irrigations, industries) ayant également besoin d'y accéder et la ressource se raréfiant, la concurrence et les conflits accrus pour l'accès à ces ressources vont conduire à en augmenter le prix.

La première question fait effectivement partie des sujets que va traiter la mission. Elle rejoint plus largement la question de l'empreinte eau des activités humaines (voir annexe 30.1.6).

La deuxième en revanche ignore le fait que l'accès à la ressource est géré non par un marché, mais, comme un bien commun, par un régime d'autorisation : en cas de pénurie, c'est la restriction des usages de chaque catégorie, orchestrée par l'État, qui permet l'ajustement du partage de la ressources. Pour les SPEA, cela concernera l'interdiction d'arrosage des jardins, de lavage des voitures hors aires recyclées, etc.). Ces efforts, demandés légitimement au nom d'un partage équitable des efforts, aux utilisateurs des SPEA, ne constituent cependant pas une part significative, en quantité, des restrictions d'usages dont l'essentiel porte sur les usages

[15] Margareth Thatcher : « S*ome of them said « look she's even privatising the rain which falls from the heavens ». I had to retort that the rain may come from God but he didn't send the pipes, plumbing and the engineering with it !* », discours de São Paolo, 1994.

agricoles, dont le poids sur les ressources (en consommation nette) est bien supérieur (une plus grande part des eaux prélevées par les SPEA étant restituées localement au milieu). Par ailleurs, en situation de sécheresse, les SPEA, sous réserve des efforts cités ci-dessus, sont attributaires prioritaires par rapport aux autres usages.

L'idée que le prix de l'eau doive être ajusté à la hausse, pour envoyer un signal prix aux utilisateurs propice aux économies d'eau, serait *a priori* adaptée pour les usages économiques, mais la plupart de ceux-ci assure ses prélèvements directement sans raccordement aux SPEA, et, comme rappelé ci-dessus, il n'y a pas de prix pour l'accès à la ressource, mais une réglementation de celui-ci. Pour les SPEA, on ne reviendra sur cette question qu'après avoir analysé la formation des charges, les consommations, les systèmes tarifaires existants et la contribution des SPEA et des autres utilisateurs à la compensation des effets environnementaux des activités ainsi que la contribution au paiement des services écosystémiques.

1.2.1.3. Des informations disparates sur les prix

Tout ce qui touche au prix est beaucoup plus contesté et très sensible. Les utilisateurs estiment à près de 60 % que le prix de l'eau est trop élevé mais seulement 20 % d'entre eux en connaissent le prix réel[16]. La suspicion du gaspillage de l'eau par d'autres utilisateurs ou d'un risque de pollution du milieu par autrui est largement partagée[17]. Associé au fait que les utilisateurs n'ont pas le droit de choisir leur fournisseur d'eau, il en résulte une grande sensibilité envers tout changement de tarif des services d'eau ou d'assainissement. Les associations de consommateurs, et les publications comme « 60 millions de consommateurs » font régulièrement des campagnes pour alerter sur l'opacité et les disparités des situations et expriment clairement leur insatisfaction des explications données.

La première source d'information, quand l'utilisateur en dispose, est sa facture. Le format proposé récemment par le comité national de l'eau (CNE) pour les factures d'eau (annexe 31), permet de faire figurer en deux pages lisibles l'ensemble des informations que la réglementation a rendu obligatoires dès 1996[18] rend compte raisonnablement et aussi bien que possible du puzzle des organismes qui y contribuent : ces factures retracent bien la multiplicité des acteurs impliqués et répartition des parties de la facture leur revenant. Cette facture est reçue directement, avec les informations nécessaires, par ceux qui disposent d'un abonnement individuel, mais elle est ignorée, parce qu'incluse avec beaucoup d'autres dépenses dans les charges, par bon nombre de ceux qui habitent en immeuble collectif.

Certaines informations concernant un service donné sont disponibles localement, avec toutefois des efforts pour y accéder (les rapports annuels des maires sur la qualité des services – RPQS annexe 16.3 – ne sont bien souvent disponibles que sous forme papier en consultation sur place en mairie), mais, malgré des progrès récents, il reste très difficile de trouver les références ou informations d'ensemble qui permettraient des comparaisons pertinentes ; les citoyens ont du mal à s'y retrouver, et le regrettent d'autant plus qu'ils ne disposent pas dans ces domaines des possibilités de choix de leur fournisseur auxquelles ils sont désormais habitués pour d'autres services. Divers acteurs complètent l'information disponible mais ne comblent que très partiellement cette faiblesse.

L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) publie mensuellement des évolutions d'indicateurs de prix fondés sur une facture conventionnelle de 120 m^3/an. Les comités de bassin incluent dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), en application de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE), des évaluations économiques concernant le recouvrement des coûts, dont ceux des SPEA.

---

[16] « *Ressource en eau : perception et consommation des Français* », études et documents n° 106, juin 2014, CGDD

[17] « *Qualité et prix des services publics de distribution d'eau potable. Approche d'un prix de la qualité de l'eau et de la desserte* ». Pascal Boistard, thèse 1993.

[18] Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées.

L'institut national de la consommation (INC) publie depuis quelques années dans la revue « 60 millions de consommateurs » des dossiers qui intègrent des résultats de ses propres enquêtes (annexes 32.3 et 34.2).

Le commissariat général au développement durable (CGDD) apporte de son côté des éclairages sur des aspects spécifiques.

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) publie, à partir de l'observatoire SISPEA les données issues d'un recueil d'informations annuelles auprès de toutes les autorités organisatrices, mais qui ne fournissent pas systématiquement tous les renseignements souhaités et dont la valeur est à ce stade essentiellement déclarative.

Les opérateurs privés réunis pour la plupart au sein de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) apportent, eux aussi, par des publications régulières un certain nombre d'éclairages.

Les travaux de recherche ont apporté de nombreuses contributions sur ces questions, mais n'ont pas permis de produire des formules opérationnelles permettant d'établir des prix de référence tenant compte des circonstances de chaque service.

L'information sur les prix des services n'est pas diffusée à tous ni très accessible, et elle est par ailleurs difficile à interpréter. Cette difficulté ne facilite pas le dialogue entre les parties prenantes et, en l'absence de système de référence adapté, les utilisateurs n'ont que la perception du montant de la facture et la comparaison des prix, sans aucune considération de ces circonstances particulières.

La mission s'est attachée à apporter des éclairages et à proposer des progrès dans ce domaine.

1.2.2. Autorités organisatrices

L'**autorité organisatrice** (AO)[19] est l'autorité publique qui a la responsabilité d'organiser la façon dont le service est rendu à l'usager. En France, les compétences eau[20] et assainissement sont communales, mais sont souvent transférées à une structure de coopération[21] : c'est alors celle-ci qui est qualifiée d'autorité organisatrice. L'autorité organisatrice est la plupart du temps propriétaire des installations, elle choisit son (ou ses) opérateur(s), définit les objectifs et le contrôle. C'est, en France, elle qui fixe les tarifs du service public (annexe 9).

1.2.2.1. La loi NOTRe : un processus puissant de regroupement des autorités organisatrices

Cas exceptionnel en Europe et même dans le monde, les **autorités organisatrices** sont en France aujourd'hui extrêmement nombreuses en milieu rural (environ 24 000, voir annexe 7). Souvent les compétences d'eau potable et d'assainissement ne sont pas exercées par les

[19] Comme on le verra plus loin, la législation française n'utilise pas le terme d'autorité organisatrice dans le cas des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, comme elle le fait pour les transports. Du point de vue de la mission c'est une lacune qu'il sera proposé de corriger.

[20] De nombreux textes (lois, règlements) utilisent le terme « eau » pour « eau potable ». Dans la mesure du possible on utilise le terme « eau potable » dans ce rapport, sauf lorsqu'il est accolé à assainissement, situation où il n'y pas d'ambiguïté. Quand on parle ici de « service d'eau », il faut donc comprendre l'ensemble des services d'eau potable et d'assainissement. On utilisera aussi les abréviations usuelles suivantes : SPEA (services publics d'eau potable et d'assainissement), AEP (alimentation en eau potable), AC (assainissement collectif), ANC (assainissement non-collectif). Un glossaire des acronymes et abréviations figure après les annexes en fin de rapport.

[21] Ces transferts de compétences, les divers modes d'organisation et les évolutions législatives récentes en la matière sont présentés plus loin.

mêmes autorités organisatrices – dans ce cas, la facturation aux utilisateurs est réunie pour l'ensemble de ces services avec les taxes associées (redevances des agences ou offices de l'eau), en un seul document (« **facture d'eau** »).

La taille minimale des établissements publics à fiscalité propre (EPCI-FP) va augmenter dès le 1er janvier 2017 (les schémas départementaux de coopération intercommunale, en cours d'élaboration lors de la rédaction du présent rapport, ramènent le nombre des EPCI-FP à 1200 environ). Ils seront obligatoirement détenteurs en 2020 des compétences eau potable et assainissement.

Ils pourront décider de confier cette responsabilité à des syndicats spécialisés. Ceux-ci ne seront pas obligatoirement des regroupements incluant des EPCI entiers, et ces regroupements pourront être sur des périmètres différents, comme aujourd'hui, pour l'AEP, l'AC et l'ANC : ceci conduira à un nombre global qui ne sera pas nécessairement inférieur au nombre d'EPCI-FP ; ces effets ne changent cependant pas le diagnostic selon lequel le nombre global des autorités organisatrices va en quelques années très fortement diminuer.

Ce changement d'échelle des autorités organisatrices aidera à corriger les disparités fortes aujourd'hui constatées dans la qualité des eaux distribuées, qui sont dix fois moins conformes aux normes dans les petites unités de distribution que dans les grandes (Figure 38 de l'annexe 16.2).

La taille des autorités organisatrices conditionne les moyens et synergies qu'elles peuvent mobiliser pour exercer leurs responsabilités, et bien entendu symétriquement l'ampleur et la difficulté de celles-ci. Le tableau 1 présente une typologie de ces autorités organisatrices selon leur taille. Il résume les forces et faiblesses que la mission a identifiées dans la situation actuelle et après mise en œuvre des réformes en cours. Les chiffrages sont évidemment approximatifs et les plages des populations desservies de ces diverses catégories se recouvrent. Mais c'est bien cette population desservie qui calibre les moyens financiers disponibles et est donc déterminante dans le renforcement des capacités des autorités organisatrices.

Les notions qualitatives (puissante, forte, etc.) retenues ont pour objet de traduire de façon synthétique la façon dont une autorité peut exercer sa compétence, analyser ses besoins, remplir ses obligations, dégager les excédents d'exploitation pour avoir une politique vertueuse de gestion du patrimoine, assurer des péréquations entre utilisateurs assurant une meilleure équité, exiger de son opérateur une performance accrue.

Nombre actuel	*Nombre en 2020*	*Type*	*Population (habitants)*	*Description, forces et faiblesses*
20	**20**	**puissante**	**> 300 000**	Métropoles et grands syndicats spécialisés (y compris en secteur rural). Présentes à un niveau international. Capacité forte de veille et de propositions. Excellent rapport de force avec les opérateurs et capacité de développer des systèmes de gestion de la performance. Risques forts d'alourdissement bureaucratique et de segmentation des compétences internes. Risques forts d'éloignement avec les utilisateurs.
200	**300**	**forte**	**50 000 / 500 000**	Grandes collectivités et grands syndicats spécialisés. Situation de référence dans les analyses de la mission. Bon rapport de force avec les opérateurs et capacité de développer des systèmes de gestion de la performance. Risques d'alourdissement bureaucratique et de segmentation des compétences internes. Risques forts d'éloignement avec les utilisateurs.
2000	**1400**	**faible**	**15 000 / 100 000**	Petites collectivités, disposant de peu de moyens. Syndicats de proximité. Solutions parcimonieuses pour des situations sans difficultés spécifiques. Forts besoins de mutualisation de moyens (difficulté réunir en interne toutes les compétences spécialisées requises, y compris au plan financier et juridique) pour développer les services aux utilisateurs et s'assurer d'un rapport de force suffisant avec les opérateurs. Risques modestes d'éloignement avec les utilisateurs.
22 000	**200**	**très faible**	**< 15 000**	Gestion artisanale avec implication bénévole dans de nombreux cas. Système très parcimonieux, adapté aux situations sans aucune difficulté (traitement AEP ou traitement EU). Présente des risques sérieux de non-conformité quand l'opérateur à la même échelle (petites régies) Excellente proximité avec les utilisateurs.

Tableau 1: Typologie et ordres de grandeur des effectifs actuels et futurs des autorités organisatrices au regard de leur taille et de leurs moyens.

Les dispositions de la loi NOTRe[22] vont entraîner une division par plus de dix du nombre des autorités organisatrices d'ici 2020 : de 24 000 actuellement environ pour l'AEP et l'AC, leur nombre devrait être ramené entre 1500 et 2000 à cette échéance (annexe 8). La croissance de la taille des autorités organisatrices qui en découle est le fait majeur qui crée une opportunité d'évolutions ambitieuses : elle constitue le socle de l'ensemble des propositions de la mission.

1.2.2.2. Relations entre collectivités : le cas des ventes d'eau en gros

Un certain nombre de conflits concernant les ventes d'eau en gros entre collectivités ou opérateurs subsistent. Les contrats correspondants sont aujourd'hui exclus du champ des marchés publics (annexe 13.4). Il manque de ce fait des dispositions permettant d'assurer la régulation de ces relations contractuelles et les médiations nécessaires. Ces sujets dépassent

[22] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

souvent l'échelon départemental et ne relèvent pas de la police des prélèvements mais plutôt de la gestion concertée d'infrastructures d'intérêt commun entre collectivités. L'idée de confier cette fonction de médiation aux préfets coordonnateurs de bassin, pouvant s'appuyer sur l'avis des comités de bassin, mériterait attention et pourrait nécessiter un support législatif qu'il serait utile d'étudier[23].

1.2.3. Opérateurs

L'autorité organisatrice du service (la collectivité, le syndicat, etc.) peut choisir des **opérateurs** (ou ***opérateurs de réseaux*** dans la terminologie européenne ; annexe 10) qu'elle charge de mettre en œuvre le service public.

Les opérateurs ne sont pas distingués, comme pour d'autres domaines, entre gestionnaires d'infrastructures et offreurs de services. Aujourd'hui, non seulement en France, mais aussi de façon générale dans le monde, des offreurs de service autres que le gestionnaire de l'infrastructure ne peuvent pas louer cette infrastructure pour distribuer de l'eau pour leur propre compte.

Assez fréquemment la collectivité conserve en régie les responsabilités d'investissement (et joue donc partiellement le rôle de gestionnaire d'infrastructure) et confie par contrat, dit d'affermage, des fonctions d'exploitation, d'entretien et de gestion de clientèle à un opérateur qui est alors proche d'un simple offreur de service[24].

Cette situation de **monopole** d'usage de l'infrastructure par celui qui la gère[25] n'exclut pas la concurrence : celle-ci s'opère par le choix ouvert, pour l'autorité organisatrice, d'un opérateur public ou privé (« **concurrence de mode de gestion** ») et par les obligations légales de mise en concurrence en cas de recours à des opérateurs privés. Il y a donc concurrence « **pour le marché** » et non « **sur le marché** »[26].

Les opérateurs peuvent avoir des statuts divers qui induisent des relations différentes avec les autorités organisatrices :

- des **régies** (annexe 11) ou des **sociétés publiques locales** (SPL) à capitaux entièrement publics (annexe 12), dont les relations avec l'autorité organisatrice vont d'une intégration totale à une autonomie juridique totale, avec, dans ce dernier cas, un statut d'entreprise publique locale. L'autorité organisatrice peut en effet faire le choix de :
    - ne pas distinguer juridiquement son opérateur de ses propres services, et de simplement assurer l'autonomie financière associée au fait que ces services publics font l'objet d'un budget annexe, avec des règles strictes (régie dite « autonome ») ;dans certains cas prévus par la loi subsistent même des régies

---

[23] Ce sujet est sensiblement hors du champ de la commande de la présente mission, c'est pourquoi celle-ci n'a pas approfondi les solutions, mais souhaitait signaler l'intérêt d'approfondir les réflexions qui avaient été conduites dans un rapport récent du CGEDD (I. Monteils et M. D'Aubreby : « *Indemnisation des périmètres de captage et modalités de ventes en gros d'eau potable* », rapport CGEDD n°008014-01, août 2012).

[24] L'analogie trouve cependant ses limites : les contrats d'affermage ne sont pas consentis moyennant le paiement d'une location de l'infrastructure et comportent des responsabilités d'entretien, voire de renouvellement.

[25] Si cette situation de monopole est le cas général en Europe et dans le monde, et apparaissait jusqu'à peu comme une évidence liée aux réalités physiques de l'eau (comment distinguer l'eau de divers offreurs sur le même réseau, comment assurer la sécurité sanitaire ?), l'Angleterre et le pays de Galles ouvrent progressivement ce type d'options, preuve que cette idée apparemment bien établie n'est pas absolument intangible (annexe 40).

[26] Ici, on appelle « concurrence pour le marché » les mécanismes qui permettent à divers opérateurs de concourir librement et à égalité de traitement pour être titulaire d'un marché de droits exclusifs, sur un territoire et pour une durée donnée et concurrence « sur le marché » la possibilité pour des opérateurs de fournir simultanément dans les mêmes conditions juridiques des services identiques à une même clientèle.

n'ayant pas d'autonomie financière (même s'il n'est plus possible d'en créer depuis 1926), dites « simples » ou « directes ». La plupart ces dernières situations est destinée à disparaître sous l'effet des regroupements prévus par la loi NOTRe (annexe 19.2.1.2).

- construire une entité dotée, de plus, de la personnalité morale (régie dite personnalisée, qui est alors une entreprise publique locale à statut privé tout comme les SPL). Les régies personnalisées et les SPL présentent de grands avantages, par rapport aux régies non personnalisées, pour la mise en place de relations contractuelles permettant d'assurer la performance de l'opérateur même si la possibilité de contrat interne permet de clarifier ces relations même dans une régie non personnalisée[27]. Les recommandations de la deuxième partie détailleront les propositions destinées à encourager ces pratiques.

- d'autres **entreprises publiques locales** (annexe 12), dites d'**économie mixte** à capitaux publics et privés (situation encore peu développée en France dans ce secteur par comparaison avec d'autres pays européens, SEM et plus récemment SEMop ou sociétés d'économie mixte à opération unique), dont les liens avec les autorités organisatrices sont soumis à la concurrence du droit des concessions comme les entreprises privées.
- des **entreprises privées** titulaires d'une **concession de délégation de service public (DSP)**[28] : leur relation avec l'autorité organisatrice est soumise à la récente directive concession qui vient d'être transposée en droit français[29] (annexe 14).

La figure 3 récapitule ces diverses possibilités. On observe qu'elles offrent un spectre très large d'options qui constituent une sorte de continuum allant de la gestion la plus directe internalisée à la gestion déléguée à un opérateur privé.

Les options les plus internalisées (régies simples surtout, mais dans une moindre mesure régies à simple autonomie financière) ne paraissent pas les mieux adaptées au dialogue de performance entre l'autorité organisatrice et l'opérateur et prêtent à une confusion des responsabilités que la mission pense source de difficultés de gouvernance, en accord en cela avec les constatations de la Cour des comptes (annexes 5 et 11)[30].

---

[27] On a supposé dans le schéma de la figure 2 que l'AO applique dans tous les cas des règles de bonne gestion interne et clarifie, sous forme de contrats d'objectifs, les attentes de l'exécutif à l'égard de ses services. Diverses formes de contractualisation interne, de dialogue de gestion et de compte-rendu de l'exécution du service au regard de ces instructions sont possibles. Le conseil d'État a notamment, dans un rapport publié en 2008 (« *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes* »), considéré qu'on pouvait utilement passer des contrats d'objectifs et de moyens à l'intérieur d'une même personne publique.

[28] On adopte dans le présent rapport la terminologie européenne qui ne distingue que deux types de contrats publics : **les marchés et les concessions**. Dans cette acception, qui devra s'imposer en France, un affermage n'est qu'un type particulier de contrat de délégation de gestion d'un service public et **le contrat de délégation de la gestion d'un service public est une sous-catégorie des contrats de concessions.** La mission se réfère ici encore parfois aux pratiques habituelles et aux rédactions en vigueur jusqu'au 30 janvier 2016 au CCTG (art. L1411-1 *et sqq*.) : le terme « *contrat de **délégation** de la gestion **d'un service public*** » (DSP). La transposition a retenu que des « **contrats de concession de service** » (article 6-II de l'ordonnance) pouvaient « **consister à déléguer un service public** » (article 6-IV de l'ordonnance).

[29] Cette transposition a été opérée par l'ordonnance n°2016-65 du 30 janvier 2016 et le décret n°2016-86 du 1er février 2016 relatifs aux contrats de concession. Ces textes couvrent l'eau potable, qui este exclue par la directive et prennent en compte de façon adaptée les investissements pour la fixation de la durée adaptée des contrats de concession : les investissements à charge de l'opérateur peuvent être pris en compte pour définir une durée adaptée du contrat de concession au-delà de cinq ans, jusqu'à une durée de vingt ans sans procédure particulière et au-delà de cette durée après avis du directeur départemental des finances publiques (DDFIP) comme c'est déjà le cas actuellement.

[30] Ces constats sont contestés par la FNCCR, avec qui plusieurs échanges ont eu lieu à ce propos. Ils sont retracés notamment dans l'annexe11.

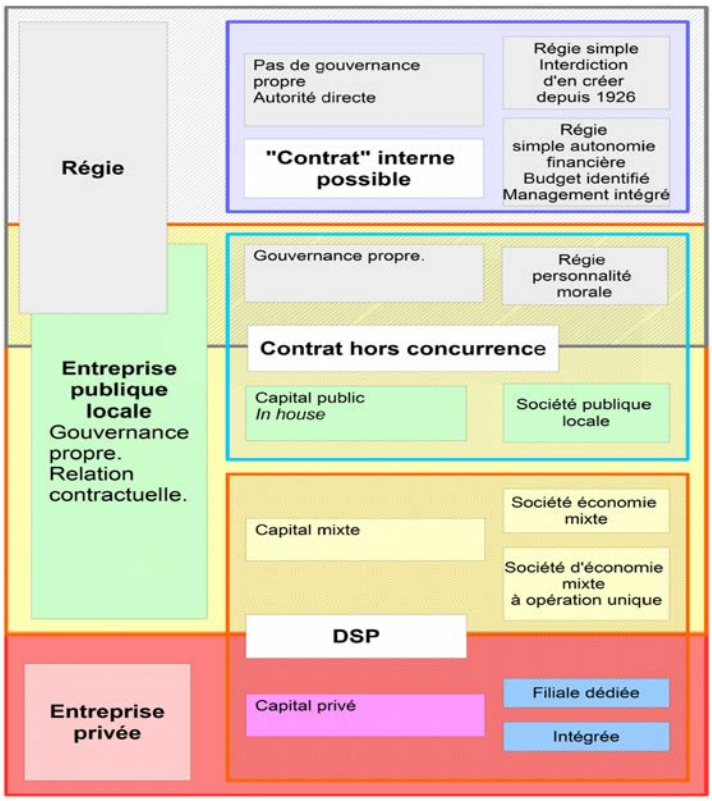


Figure 3: Opérateurs et relations contractuelles.

Par ailleurs, des prestations diverses, qui contribuent l'exercice de ce service, peuvent être partiellement assurées par des acteurs privés pour le compte d'un opérateur public par voie de contrat. Ces contrats relèvent du code des marchés publics (annexe 13.1), y compris les contrats dits de gérance (annexe 13.3) et leurs titulaires ne se voient pas pour autant conférer les responsabilités d'opérateur de réseau.

1.3. La régulation

Les services publics d'eau potable et d'assainissement font l'objet d'une régulation nationale (annexe 16) encadrée par des dispositions européennes. Cette régulation a de nombreux visages (Tableau 2 p. 34). Pour une approche générale récente de la régulation des services utilisant des infrastructures de réseaux, on se reportera à de large extraits d'une interview très éclairante de Jean Tirole à ce propos repris dans l'annexe 17.

La régulation, au sens large où elle est entendue ici, prend diverses formes (réglementation et activités de régulation *stricto sensu*) et porte sur différents domaines (environnemental, sanitaire, économique et social).

Les formes de cette régulation « au sens large »[31] sont :

[31] En anglais les termes *regulation* (« régulation » au sens strict en français) et *regulations* (« règlements » en français) font que tout naturellement le terme qui englobe les deux activités est *regulation*. L'existence en français du terme « règlement » conduit à distinguer ces notions de régulation « au sens strict » et « au sens large ». Il existe de ce fait beaucoup de confusions : certains interlocuteurs de la missions limitent la notion de régulation à celle de « régulation des prix » au sens strict et contestent que les règlements et les contrôles de conformité soient une partie de la régulation.

- les réglementations (lois et règlements, nationaux ou locaux) qui fixent des objectifs généraux et des cadres ;
- les activités de régulation (« au sens strict ») qui mobilisent les outils de l'action publique pour répondre aux réglementations, prescrire les autorisations individuelles, en contrôler le respect, assurer les médiations, facilitations et arbitrages.

Les domaines de cette régulation sont (figure 4, annexes 14.3, 16 et 27):

- **environnemental** et **sanitaire** : dans ces deux domaines, elle s'exerce essentiellement par des mécanismes de contrôles et d'obligations très strictes, dont les informations sont accessibles sur divers observatoires ;
- **économique et social** : elle s'exerce sous trois formes complémentaires :
    - **contrôles** exercés par les services de l'État couvrant notamment :
        - la régularité des délibérations ;
        - les comptes annexes des collectivités dédiés à chaque service public industriel et commercial ;
        - les marchés publics en cas de concession à un acteur privé ou de tout autre contrat relevant du code des marchés publics ;
    - **mise en lumière** exercée par :
        - les obligations d'information du public :
            - rapport de l'autorité organisatrice sur le prix et la qualité du service – RPQS – dans tous les cas ;
            - rapport annuel du délégataire – RAD – pour les concessions de service public ;
            - plus récemment obligation européenne « Open Data ».
        - les observatoires nationaux :
            - certaines données font l'objet d'une obligation (depuis la loi NOTRe) de transmission à l'observatoire préexistant « système d'information des services publics de l'eau et de l'assainissement » (SISPEA) ;
            - les DSP font aussi l'objet d'un observatoire spécifique « loi Sapin » ; la gestion de celui-ci et de SISPEA est confiée à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
        - les rapports des chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes, du conseil d'État ou du CGEDD ;
        - les rapports du comité national de l'eau (CNE) et notamment de sa commission spécialisée « commission consultative des prix et de la qualité des services publics d'eau et d'assainissement » (CCPQSPEA).
    - **incitation financière** exercée en métropole par les agences de l'eau (AE) et dans une moindre mesure par les offices de l'eau pour les DOM comportant selon chaque grand bassin hydrographique :
        - des aides à l'exploitation des services d'assainissement (« primes pour épuration ») dont le montant dépend chaque année de la conformité réglementaire ou des performances de chaque système d'assainissement ;
        - certaines redevances perçues par tous les SPEA via la facture d'eau pour le compte des AE, qui les redistribuent sous forme d'aides financières aux maîtres d'ouvrage qui investissent dans les actions prioritaires vis-à-vis de l'état des ressources en eau du bassin et définies par programmes de six ans[32].

    Ces mécanismes financiers sont cependant peu tournés vers la performance interne des SPEA (rapport qualité coût des prestations, gestion du patrimoine), mais plutôt vers les actions de prévention des pollutions, et de protection et de

[32] Ces aides bénéficient aux SPEA et une bonne partie d'entre elles leur sont versées directement. Certains critères de calcul des redevances ou d'attribution des aides sont directement liés à la production d'information, à la mise en conformité des installations mais aussi parfois à la bonne gestion de leur patrimoine ou d'un prix de l'eau minimum qui permette cette bonne gestion.

restauration des milieux. Ils ne participent donc que partiellement aux objectifs de régulation.

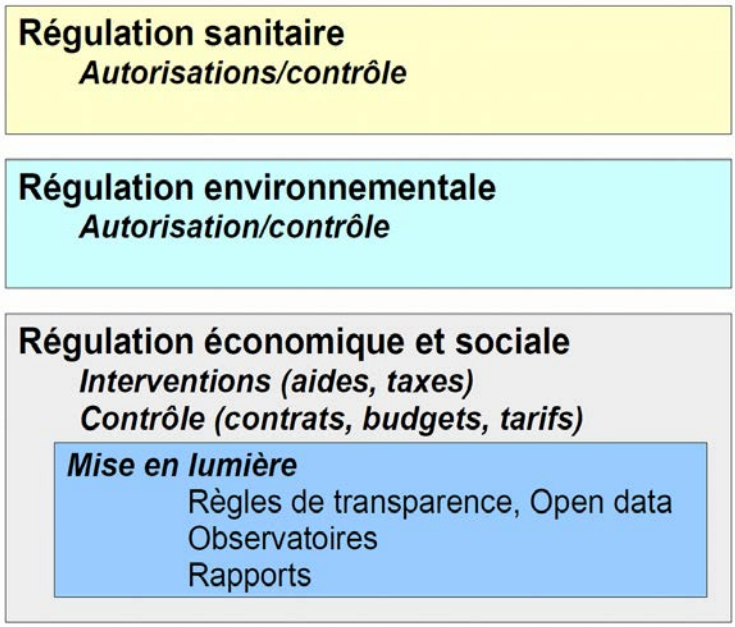


Figure 4: Domaines de régulation

On a fait le choix ici d'alléger la présentation en n'y incluant pas l'ensemble de la sphère du contrôle judiciaire. Ce n'est évidemment pas qu'il ne joue pas un rôle éminent dans l'activité de régulation par les pouvoirs publics au sens large. Mais cette régulation par le contentieux est une régulation du dernier recours et la mission, même si elle se réfère souvent dans les développements des annexes à la jurisprudence, se consacre naturellement aux processus amont de prévention de ces contentieux.

L'encadrement réglementaire, le contrôle par l'État de la conformité aux textes de l'action des autorités organisatrices – les collectivités locales, de leurs opérateurs et des relations qui les lient, ainsi que les mécanismes gérés par les agences de l'eau pour inciter à l'amélioration des performances de ceux-ci, forment un ensemble dénommé ici « régulation ». Cette régulation est très active, mais est exercée par de nombreuses entités et elle reste globalement peu lisible.

La régulation des prix et de la gestion du patrimoine est essentiellement une régulation par la mise en lumière.

Les interventions des agences de l'eau ont été dans les quinze dernières années peu mobilisées vers les questions de patrimoine des SPEA et ont été essentiellement orientées, conformément à leurs priorités de restauration du bon état écologique des masses d'eau, vers l'épuration des eaux, la maîtrise des pollutions à la source et la restauration écologique.

Les régulations sanitaire et environnementale sont essentiellement fondées sur la réglementation et le contrôle et sur l'accompagnement par les agences de l'eau (protection des ressources et restauration des milieux naturels).

Les contrôles de conformité des budgets et des contrats sont exercés dans un cadre général et non spécifique au secteur.

Mission de régulation	**Outil / Autorité de réglementation** *Outil / Autorité de régulation*	***Encadrement européen***
Définir les niveaux de qualité de traitement des eaux usées	**Loi / Parlement ; règlement / DEB** *Autorisations – contrôles / DREAL, DDT*	oui
Définir les niveaux de qualité de l'eau potable	**Loi / Parlement ; règlement / DGS** *Autorisations – contrôles / ARS*	oui
Superviser le financement des services	*Mise en lumière / CRC, CC, CE, CGEDD* *Contrôle (budgets AO et annexes) / Préfectures*	Partiellement (DCE : recouvrement des coûts)
Superviser les contrats avec les entreprises	**Loi / Parlement ; règlement / DGF, DGCCRF** *Contrôle contrats/ DGFIP, DDCCRF*	oui
Auditer la gestion des services publics	*Contrôles CC, CRC*	non
Référencer les opérateurs publics et privés	*Mise en lumière /ONEMA ; pas d'agrément national des opérateurs, mais* **code des marchés publics**	non
Promouvoir l'innovation technologique	*Contrat de filière, appels à projets /MEDDE, MINEFI, COSEI*	oui
Définir les obligations de service public	**Loi / Parlement**	non
S'assurer du bon niveau d'investissement et de renouvellement du patrimoine	*Quelques rapports (CE, CC, CIMAP, CGEDD)*	non
Inciter à une utilisation efficace des ressources en eau	**Loi (Grenelle 2) / Parlement ; règlements (ZRE, sécheresse) : préfets (DREAL et DDT)** *Incitations /MEDDE, Agences de l'eau et ONEMA*	oui
Protéger les consommateurs et résoudre à l'amiable les conflits	**Loi (Warsmann, Brottes…, ordonnance sur la médiation)/ Parlement, gouvernement ; règlement / DGCCRF** *Médiation locale /opérateur – pe. médiation de l'eau* *Recours / Défenseur des droits*	oui
Piloter la performance	*MEDDE, ONEMA, agences de l'eau*	non
Réguler les tarifs	**Loi (encadrant les formules tarifaires mais pas les tarifs eux-mêmes, expérimentation Brottes) / Parlement** *Mise en lumière : ONEMA, CRC, CC, CE, CGEDD*	non

Tableau 2: L'exercice en France des missions de régulation selon la nomenclature utilisée par l'OCDE. En gras : responsabilité relevant de l'« autorité de réglementation ». En italique responsabilité relevant de l'« autorité de régulation » en charge de veiller à l'application de ces règles ou de contribuer à cette régulation.

1.4. Revue internationale : une grande variété de pratiques

La variété des systèmes institutionnels en Europe offre une palette très large d'expériences de toute nature. La mission a étudié en détail les organisations de plusieurs pays[33] : Grande-Bretagne (annexe 40), Italie (annexe 41), Portugal (annexe 42). Elle s'est intéressée particulièrement à ces pays, car ils ont mis en œuvre, à diverses époques, des systèmes de régulation, notamment d'encadrement de la formation des prix, ou de *benchmark,* assez variés. Elle a aussi utilisé une synthèse existante pour les Pays-Bas (OCDE) et s'est appuyée sur sa connaissance du système allemand (en l'absence de régulateur national, dispositions de *benchmark* volontaires collectifs, organisation de services multi-sectoriels, et développement d'une puissante économie des services sur fonds publics). Elle n'a pas pu en établir une monographie complète pour des raisons des contraintes de temps disponible, malgré tout l'intérêt que cette analyse aurait pu revêtir.

Si les régulations sanitaire (notamment qualité de l'eau distribuée) et environnementale (traitement des eaux usées, rejets dans le milieu naturel) sont généralement assurées par le niveau national (ou celui de l'État dans les États fédéraux), elles sont, dans l'Union européenne, largement encadrées par des directives européennes. La situation est beaucoup plus contrastée en matière d'autorités organisatrices, de choix et de statut des opérateurs de réseaux et de régulation économique. En ce qui concerne le nombre des autorités organisatrices, le système français va se rapprocher sensiblement des autres sous l'effet de la loi NOTRe, tout en restant de loin l'un de ceux où elles sont les plus nombreuses (Tableau 3).

L'échelle d'organisation (et donc de mutualisation) est ainsi très différente :

- les communes et leurs groupements en Allemagne et au Portugal, mais avec pour le Portugal un complément assuré à l'échelle régionale par l'État (les futures régions ne sont pas en place) pour la mobilisation de la ressource et le traitement des eaux usées ;
- l'aire territoriale optimale (ATO) en Italie, périmètre *ad hoc* défini par les régions. Selon la politique de la région, il peut n'y avoir qu'une seule ATO couvrant l'ensemble de la région, ou de 5 à 13 ATO par région. Dans ce dernier cas, le périmètre de l'ATO est théoriquement calé sur les bassins versants, mais prédominent en réalité les découpages administratifs (généralement la province) ;
- de très grands périmètres, basés initialement peu ou prou sur les bassins hydrographiques en Angleterre et au Pays de Galles (10 grands bassins).

L'unicité de l'exercice des compétences (même autorité en charge de la production-transport et de la distribution de l'eau potable ; même autorité en charge de la collecte et du traitement des eaux usées) connaît relativement peu d'exceptions en France, alors qu'elle n'est pas encore atteinte dans plusieurs pays. La cohérence que cette unicité induit semble pourtant très souhaitable, sauf quand des infrastructures de production et de transfert d'eau brute concernent des régions entières et une grande variété d'utilisateurs (par exemple certains services « en gros » au Portugal ou la société du Canal de Provence en France). En Belgique, la collecte des eaux usées (égouttage) est du ressort des communes et le traitement des eaux usées, qui a été d'abord été de compétence nationale a été transféré aux régions.

[33] Depuis le travail très utile conduit en 1995 par Bernard Barraqué sur les politiques européennes, seules des revues partielles existent (gouvernance par l'OCDE, tarifications sociales par H. Smets et al.) mais on manque de travaux monographiques régulièrement mis à jour.

	Allemagne	*Angleterre - Pays de Galles*	*France*	*Italie*	*Portugal (continental)*
Population (M hab.)	82,7	56,8	64,6	61,1	10,1
Densité population (hab./km²)	232	373	117	203	113
Taux population urbaine	88 %	76 %	78 %	68 %	63 %
Nombre de communes	12 000	292[34]	36 500	8 000	278
Nombre d'autorités organisatrices	?	1	24 162	72	276
Nature des autorités organisatrices	communes et leurs groupements	entité gouverne-mentale indépen-dante	communes et leurs groupe-ments	Autorités d'aires territoriales optimales	État : *eau en gros* ; communes : *distribution*
Nombre d'opérateurs[35]	Eau : ≈ 6 500 Assaint. : ≈ 6 900	18	>20 000	≈ 2000[36]	≈ 400 +100 associations et conseils de quartiers
Statuts possibles de l'opérateur	Entreprise publique locale, y/c économie mixte	Privé	Régie, entreprise publique locale y/c économie mixte, privé	Entreprise publique locale y/c économie mixte, Privé	Régie, entreprise publique locale y/c économie mixte, privé

Tableau 3: Les autorités organisatrices et les opérateurs dans quelques pays européens. Source : annexes parangonnage

La propriété des infrastructures est :

- obligatoirement publique (Wallonie (Belgique)[37], Allemagne, Portugal, Italie[38]) ;
- obligatoirement privée (Angleterre, Pays de Galles).

Le périmètre d'activité de l'opérateur est parfois imposé :

- eau et assainissement peuvent être séparés (Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Portugal), ou obligatoirement assurés conjointement (Italie[39]) ;

---

[34] Ont été pris en compte les districts pour l'Angleterre et les *unitary authorities* pour le Pays de Galles ; ce niveau semble plus proche des communes françaises, en termes de compétences, que le niveau des *parishes* (paroisses).

[35] Pour les opérateurs privés, les filiales d'un même groupe n'ont pas été considérées comme des opérateurs différents.

[36] La mise en place de la nouvelle législation sur les services d'eau et d'assainissement est en train de réduire ce nombre très sérieusement ; il ne devrait prochainement plus y avoir qu'un seul opérateur par ATO.

[37] Opérateurs publics imposés par la loi (régie ou sociétés publiques). Il y a une cinquantaine de distributeurs publics d'eau en Wallonie (pratiquement tous également producteurs d'eau), mais l'essentiel de la distribution est assurée par quelques sociétés seulement (SWDE, CILE, IECBW...) A elle seule, la SWDE gère plus de deux tiers des raccordements wallons. La SPGE (Société Publique de Gestion de l'Eau) est chargée du financement et de la coordination de l'ensemble du réseau d'assainissement (de l'égout à la station d'épuration). À Bruxelles Vivaqua (ex-CIBE) produit l'eau et la distribution et le réseau d'égouttage sont gérés par l'intercommunale Hydrobru. Les collecteurs régionaux et l'organisation de l'épuration des eaux usées sont du ressort de la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE).

[38] En Italie et au Portugal, lorsque la gestion du service est concédée, l'opérateur concessionnaire est considéré comme propriétaire des infrastructures pendant la durée de son contrat ; les infrastructures sont remises à l'autorité concédante à la fin de la concession. Cette situation est identique en France.

- l'opérateur doit n'intervenir que sur l'eau et/ou l'assainissement (Angleterre et Pays de Galles), ou au contraire peut le faire sur d'autres services urbains comme la distribution de l'électricité, du gaz, l'enlèvement des déchets ou les transports urbains (Allemagne, Italie, Portugal).

Les systèmes de régulation économique sont très variés :

- « régulateur national » qui, en Grande-Bretagne est aussi en fait une autorité organisatrice au sens où on l'a définie dans le présent rapport, négociant ou imposant unilatéralement les obligations de services et fixant les tarifs ;
- « régulateur national » qui, au Portugal, fixe le tarif des services « en gros » de niveau régional, contrôle le respect des lois pour les services « de détail » et assure un appui aux opérateurs ainsi que la collecte, l'analyse et la publication des données relatives aux services ;
- « régulateur national » qui, en Italie, définit des contrats-types , valide les contrats et les tarifs établis par des autorités organisatrices, et a le pouvoir de « regarder par-dessus l'épaule » de celle-ci en se substituant à elle pour fixer les tarifs ;
- absence de régulateur national en Allemagne.

La situation française, qui voit coexister régies, économie mixte et opérateurs privés, n'est pas originale : le Portugal par exemple, est également doté de toute cette gamme de possibilités.

Ces systèmes, si différents, poursuivent le même objectif de garantir la performance et de maîtrise des prix ; il émerge de cette diversité d'expérience les mêmes conditions de succès :

- faire en sorte que l'autorité organisatrice ait la capacité de préciser ses objectifs, tant en matière de niveau de service que de gestion du patrimoine, et de les faire respecter par l'opérateur ;
- produire pour ce faire, la capacité à disposer d'une information précise, vérifiable et fiable, tant sur les éléments de performance technique et de l'état du patrimoine que sur l'ensemble des éléments de coûts ;
- disposer de dispositifs de révision régulière des objectifs et des prix (tous les cinq ans au moins) tenant compte du fait que la seule mise en concurrence, lorsqu'elle est possible, ne suffit souvent pas à assurer une régulation satisfaisante et une répartition équitable des gains de productivité ;
- offrir une régulation dont la crédibilité est reconnue par tous les acteurs ;
- instaurer un cadre institutionnel stable.

[39] La loi impose que, dans chaque ATO, sauf cas très particulier, il n'y ait plus qu'un seul opérateur qui assure de façon intégrée la distribution d'eau potable et l'assainissement. Mais elle est encore en cours de mise en place et il y a encore en 2014 une multitude de petits opérateurs, parfois mono-service.

2. Charges des services : un sujet occulté par sa complexité apparente

Avant d'aborder les prix des services, il convient d'analyser la formation des charges qui contribuent à leur détermination.

La formation des prix résulte, d'une part, de charges issues des objectifs de moyen et long terme portant sur la gestion patrimoniale d'infrastructures lourdes et, d'autre part, de dépenses immédiates d'exploitation et de service aux utilisateurs. Ces charges sont très diverses selon les situations et cela contribue à la difficulté de l'évaluation des performances des opérateurs. Les systèmes d'information sont peu adaptés à répondre à ces questions et les explications qui sont données concernant ces écarts peuvent ainsi sembler embrouillées.

Cette complexité réelle et cette diversité de situations, très souvent mises en avant par les acteurs spécialistes du secteur de l'eau, ouvrent la porte à des suspicions d'opacité et d'iniquité tarifaire ; des scandales anciens mais qui ont frappé fortement l'opinion ont tôt fait de transformer ces suspicions en soupçons de profits excessifs des acteurs privés et de corruption ou d'incompétence des acteurs publics, en tout état de cause d'asymétrie de l'information entre les opérateurs et les autorités organisatrices.

Des efforts sont faits : depuis une dizaine d'années les prix sont restés relativement stables alors que les taxes (TVA et redevances des agences de l'eau, on reviendra sur ce point) ont augmenté, et que des investissements lourds amélioraient la conformité environnementale ou sanitaire (ces points sont développés plus en détail dans la suite du rapport). L'information du public a été renforcée. Force est de constater que ces efforts n'ont pas pour autant convaincu la population sur la question du prix du service, alors que celle-ci exprime par ailleurs une bonne satisfaction sur la qualité du service et une réelle confiance dans la qualité de l'eau distribuée.

2.1. La formation des prix : un processus réellement complexe

A priori la formation des prix a pour objectif de percevoir des recettes sur les utilisateurs payants cohérentes avec les besoins de financement du service. La formation des prix, telle que la mission l'a analysée de façon détaillée, relève en fait d'un processus complexe et itératif impliquant l'ensemble des parties prenantes, schématisé par la figure 5). On y distingue la formation des charges de services (exploitation et gestion patrimoniale, respectivement en vert et en bleu sur le schéma), les outils de gestion de la productivité (bloc turquoise), l'ingénierie financière et la gestion pluriannuelle des stratégies patrimoniales (bloc rouge) et la fixation des niveaux de services et l'obtention du consentement à payer des utilisateurs (bloc gris).

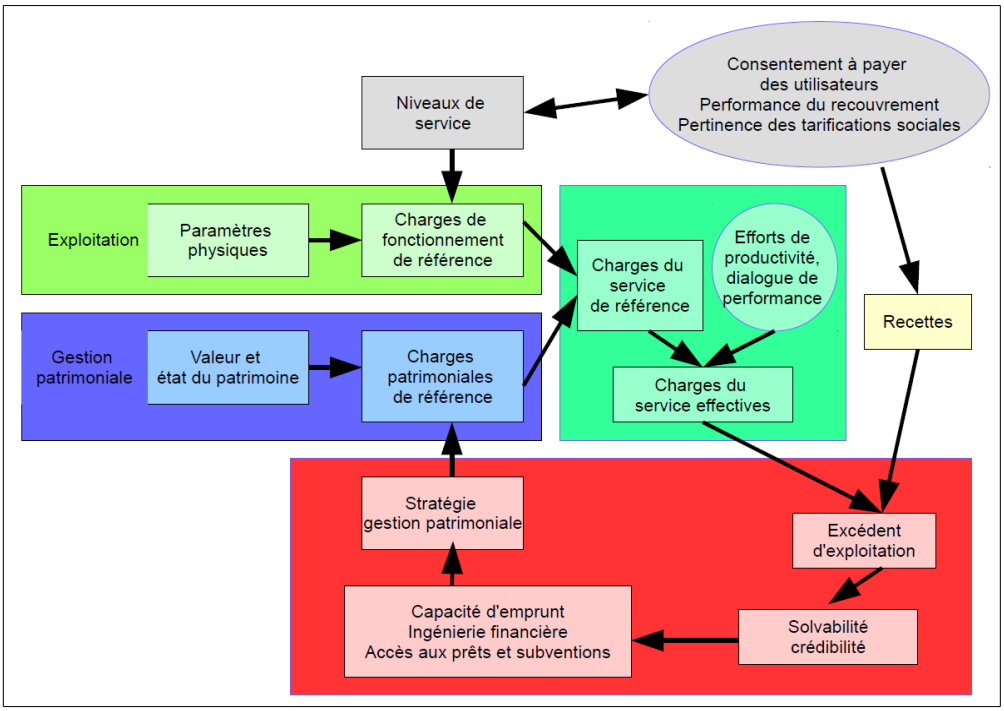


Figure 5: Formation du prix. Principales boucles d'interaction.

2.2. Rendre compte des grandes composantes du service

Les prix payés (par m^3 d'eau consommée) sont différents d'abord parce que les services qu'ils recouvrent ne sont pas les mêmes (la facture inclut le prix du service de l'assainissement si celui-ci est collectif mais ne l'inclut pas si l'assainissement est non-collectif, par exemple) et ensuite parce que les coûts par m^3 dépendent de conditions essentiellement locales, dont les principaux facteurs sont :

- pour la production et le transport de l'eau potable : la distance, la qualité et la disponibilité des ressources en eau ;
- pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement collectif : le relief, le type de réseau (séparatif ou unitaire) et surtout la densité des abonnés (donc la densité urbaine et les taux de raccordement effectif) qui conduit à répartir une même dépense sur plus ou moins de m^3 vendus (l'écart issu de cette différence de densité n'est que partiellement atténué par le coût plus élevé des travaux en milieu urbain dense) ;
- pour les usines (eau potable et assainissement) : le niveau des traitements (selon la qualité de la ressource pour l'AEP et selon la sensibilité du milieu récepteur pour l'AC), les traitements des boues et des odeurs, ainsi que les effets d'échelle favorables aux grandes unités ;
- pour tous les investissements : l'histoire de la création, de l'entretien, des rénovations, des mises aux normes, et du renouvellement des infrastructures qui ont été réalisées avec des technologies variées, ont suivi des trajectoires différentes, ce qui génère des échéances de renouvellement et des charges financières très variables.

Des questions élémentaires concernant les facteurs explicatifs ou les bonnes pratiques de maîtrise du prix des services d'eau ou d'assainissement ne trouvent pas de réponses dans la pourtant très abondante littérature technique et scientifique existant sur le sujet. On y trouve certes des éléments intéressants mais partiels (Figure 6).

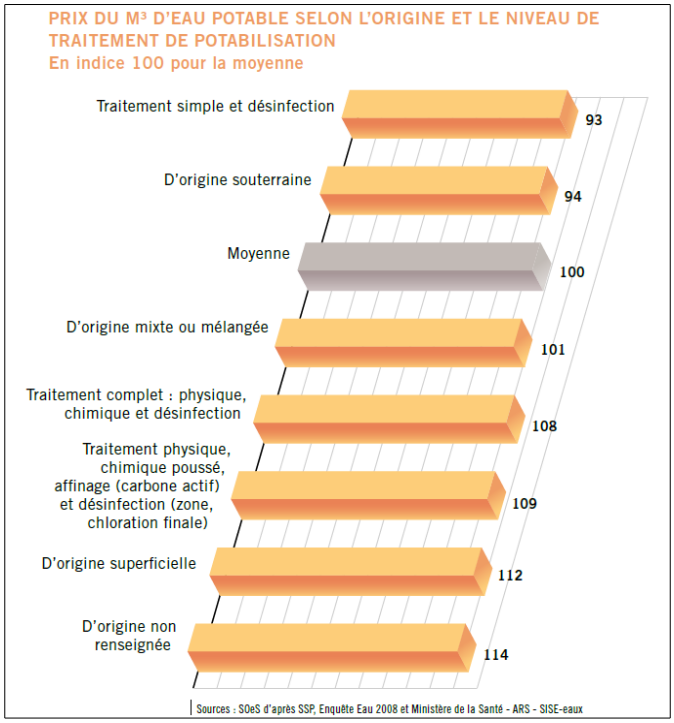


Figure 6: Facteurs liés au traitement influençant le prix de l'eau potable. Source : FP2E et BIPE, 2015.

Cette insuffisance d'explication résulte de deux facteurs :

- *la **situation géographique particulière** de chaque service n'a pas d'effet global sur toutes les composantes de coûts d'exploitation d'un service (**production, distribution et clientèle pour l'eau potable, collecte et traitement pour l'assainissement**) mais seulement sur l'une ou l'autre de ses grandes composantes*. Des données, pourtant élémentaires, qui permettraient de bien commenter une décomposition des coûts effectuée selon chacune de ces composantes pour chaque service ne sont pas produites : il manque au raisonnement une étape, dont la nécessité est pourtant évidente, pour comparer des prix des services ;
- *la **dimension historique** des investissements pour chaque service n'est pas intégrée.* Les investissements et la maintenance du patrimoine pèsent pourtant pour la moitié en moyenne des charges de services, et joue de nombreuses façons : effet financier des investissements antérieurs (prix bas est souvent synonyme d'absence d'investissement avant d'être synonyme de bonne gestion), investissements en cours, anticipation des programmes d'investissements à venir. Les variations de ces facteurs expliquent plus d'un quart des différences de coût global.

La mission a donc proposé (annexe 19 et suivantes) :

- d'évaluer les charges des services selon les composantes fonctionnelles majeures qui les constituent (production et distribution pour l'AEP, collecte et traitement pour l'AC et gestion de clientèle commune la plupart du temps aux deux services) ;
- d'associer à chaque composante une description des facteurs physiques principaux qui sont à l'origine de ces charges.

Pour chaque composante, il faut distinguer charges d'exploitation et charges de gestion du patrimoine.

De manière à valider le bien fondé de cette proposition, la mission a mené à bien l'exercice de décomposition des charges dans quelques cas particuliers (annexe 24). Au niveau national aucune base de données ne permet en effet aujourd'hui d'en avoir une vision générale. L'information nécessaire pour cette approche n'étant pas directement disponible, elle a été établie avec l'aide des exploitants à partir de données de base non publiées.

Pour parvenir à ces propositions, la mission a également reconstitué, à partir de nombreuses sources, les composantes majeures de la formation des charges du service dans le cas d'une ville-type de 100 000 habitants, tant pour l'eau potable (annexe 20) que pour l'assainissement collectif (annexe 21), et de façon globale pour les charges de clientèle (annexe 22). Cette ville fictive de 100 000 habitants correspond à un ensemble de caractéristiques choisies pour être aussi fréquemment rencontrées que possible (mais ce n'est pas pour autant une « ville moyenne »). La synthèse (commentée en annexe 23) en est résumée par la figure 7.

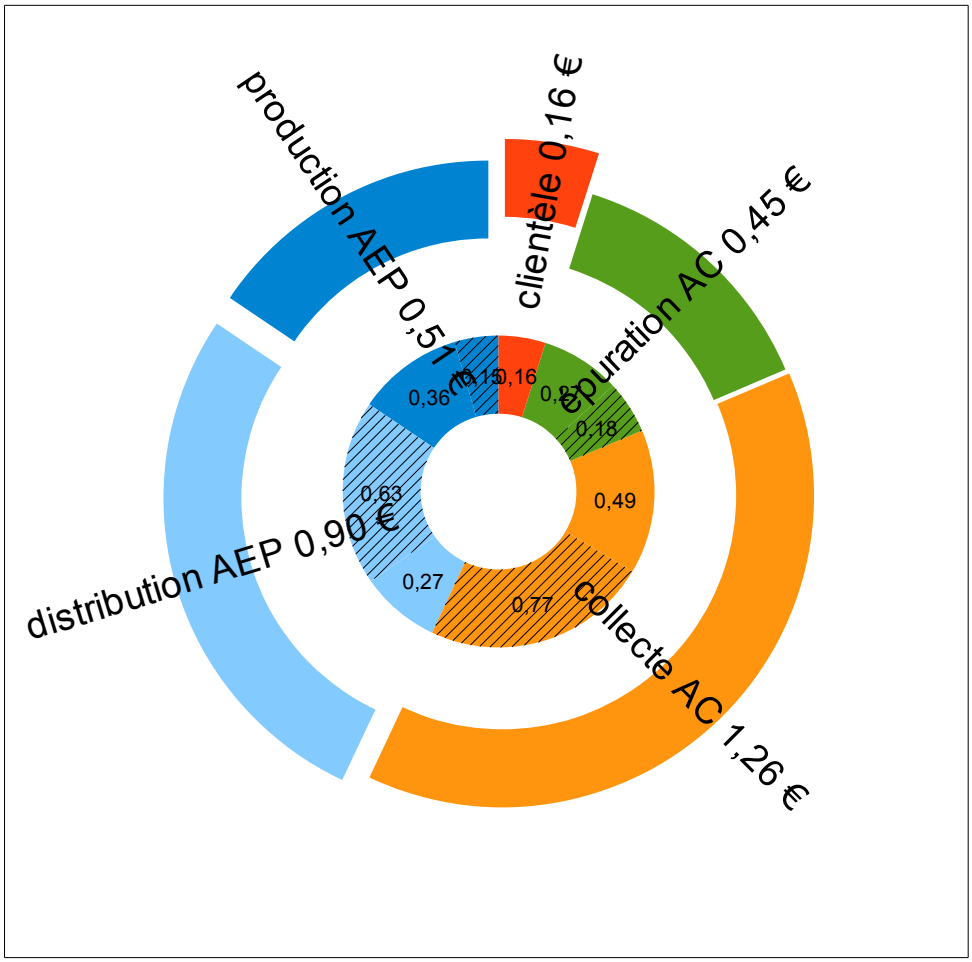


Figure 7: Les composantes des charges des services d'eau potable et d'assainissement collectif. Ville fictive. Dans le cercle intérieur : part (hachurée) de la gestion du patrimoine et de l'exploitation (non hachurée) de chaque composante.

La mission a également pu estimer les variations possibles de chaque paramètre, aboutissant ainsi à des fourchettes de charges par m^3 d'eau couvrant environ 80 % des situations (Figure 8 pour une vue synthétique).

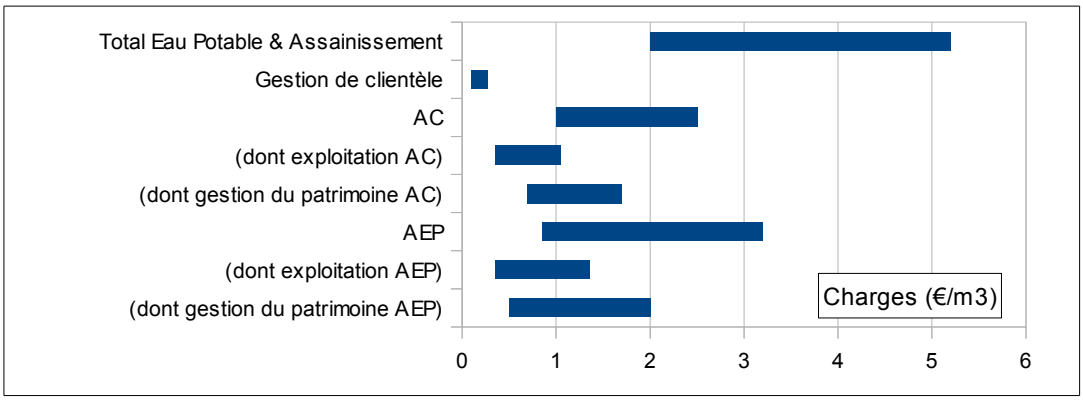


Figure 8: Fourchettes de variation (couvrant 80 % de la population desservie) des charges de production des services d'eau potable et d'assainissement collectif.

Des graphiques plus détaillés sont présentés pour les charges d'exploitation et pour les charges de gestion de patrimoine en représentant, c'était l'objet de cette démarche, ces variations pour chaque composante de la formation de ces coûts (annexe 23).

Les montants estimés par la mission ne sont pas des montants constatés, mais des montants de référence correspondant à une pratique de gestion patrimoniale équilibrée pour la sauvegarde du patrimoine et à des dépenses d'exploitation modérées.

Ils font apparaître notamment qu'en moyenne les charges de l'eau potable et de l'assainissement sont de poids similaires et que la charge de la gestion patrimoniale, hors tout mécanisme de financement intégrant les flux transitant notamment par les agences de l'eau, est, pour l'eau potable, équivalente à la charge d'exploitation et, pour l'assainissement, un peu supérieure à celle-ci.

Pour mener à bien l'analyse, il faut associer les principaux facteurs géographiques et historiques d'influence à chacune de ces composantes de charges. Ces facteurs sont résumés dans le tableau 4 et développés plus en détail en annexe 23 dans les tableaux 38 et 39.

Les effets d'échelle sont sensibles, concernant les coûts au m^3 vendu, pour les usines (potabilisation et traitement des effluents) et pour les services de clientèle et la sécurisation des recouvrements (mensualisation, télé-relève).

Ils ont en revanche peu d'effet sur les réseaux (distribution AEP ou collecte des eaux usées) qui sont en revanche fortement dépendants de la densité de la population desservie.

Alimentation en eau potable		
Production	Exploitation	Distances d'approvisionnement et dénivelés, vétusté. Effets d'échelle. Type de ressources mobilisées, niveaux de traitement, mesures de prévention. Achats et ventes en gros.
	Patrimoine	Distances, dénivelés, niveaux de traitement, stratégie pluriannuelle. Effets d'échelle.
Distribution	Exploitation	Densité d'utilisateurs, dénivelés, vétusté. Taux de fuites.
	Patrimoine	Densité d'utilisateurs, dénivelés, état, stratégie pluriannuelle.
Clientèle		Niveaux de services, mutualisation, ratio habitants/abonné, taux d'impayés.
Assainissement collectif		
Collecte	Exploitation	Densité d'utilisateurs, nature des réseaux (séparatifs ou unitaires, visitables ou non), eaux parasites, dénivelés, vétusté.
	Patrimoine	Types de réseaux (séparatifs et unitaires), densité d'utilisateurs, dénivelés. Vétusté et stratégie pluriannuelle.
Traitement	Exploitation	Nature des effluents traités (eaux parasites, pluvial). Effets d'échelle. Niveau de traitement des eaux devenir des boues, traitements des odeurs.
	Patrimoine	Niveau de traitement des eaux, devenir des boues, traitement des odeurs, état du patrimoine. Effets d'échelle.
Clientèle		Niveaux de services, mutualisation, ratio habitants/abonné, taux d'impayés. Effets d'échelle.
Charges financières		
		Investissements, emprunts, aides, bilan financiers (effet de l'historique d'investissement et de tarification)

Tableau 4: Décomposition des charges par m^3 délivré et principaux facteurs explicatifs (géographiques et historiques) de ces charges.

Ces analyses, destinées à améliorer la compréhension de la diversité des situations et à permettre une comparaison objectivée entre les services, n'invalident pas pour autant l'intérêt des analyses par natures de dépenses : charges de personnel, énergie, réactifs, etc., qui sont les facteurs sur lesquels le dialogue de performance entre l'opérateur et l'autorité organisatrice du service doivent porter.

Dès lors que des bases de données seront adaptées à la production de ces informations, il sera tout à fait possible de rendre compte, pour chaque service, des raisons des écarts entre les prix constatés et les prix de référence susceptibles d'être établis à partir des principales caractéristiques du système considéré. La mission a pu mener elle-même cet exercice complètement sur deux cas d'étude et en tirer de nombreuses recommandations pratiques pour la mise en œuvre d'un système permettant de produire ces informations (annexe 24).

Tout en reconnaissant la complexité des facteurs, il ne paraît pas raisonnable, au regard des besoins légitimes d'explication et de compréhension de la population, de s'en tenir aux éléments aujourd'hui publiés, qui n'éclairent pas la diversité des réalités des situations et masquent de ce fait les questions de performance, d'efficacité de l'exploitation et de pertinence de la gestion du patrimoine. La mission a montré qu'il est possible de progresser dans ce domaine et a formulé des recommandations pratiques pour la généralisation de cette démarche.

2.3. Les enjeux de progrès pour une maîtrise des coûts de production

Pour répondre à un objectif de meilleure maîtrise des prix des services d'eau, notamment pour assurer l'accès au service des ménages les plus modestes, à court, moyen et long terme, il est nécessaire à la fois de poursuivre les gains de productivité de l'exploitation et de renforcer la gestion du patrimoine.

Prix bas n'est pas vertu si c'est au détriment du patrimoine.

- la **productivité des services** : la nécessaire « ***mise en tension*** » de l'exploitation repose essentiellement sur la capacité des autorités organisatrices à formaliser leurs exigences et à développer des indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés. La concurrence entre types de gestion ou entre opérateurs, et le fait qu'aujourd'hui une vraie alternative soit présente dans l'esprit de nombreuses collectivités entre régie, économie mixte et acteurs privés sont très positifs sous réserve que ces collectivités sachent en jouer. La mission, par ses entretiens, a pu recueillir des « dires d'experts » sur ce sujet difficile par ailleurs à documenter de façon rigoureuse, dont il ressort que :
    - les marges de progrès sont désormais faibles d'une part lorsque des contrats renégociés récemment ont engrangé des gains de productivité déjà très importants et d'autre part en régie quand les adaptations technologiques (automatisation, télégestion…) ont été réalisés ;
    - il reste des marges de progrès plus fortes au sein d'un certain nombre de régies dont les équipements et le management n'ont pas été récemment modernisés ;
    - ces marges de progrès sont *a priori* :
        - assez faibles en eau potable, qui a fait l'objet de discussions assez serrées sous la pression des consommateurs. À noter cependant que la vigilance est particulièrement de mise concernant la précision des compteurs d'eau des abonnés[40].
        - faibles quant aux réseaux d'assainissement,
        - mais plus importantes dans les stations d'épuration, dont la complexité technologique peut souvent conduire les autorités organisatrices à avoir été jusqu'à présent moins en mesure de contrôler le rapport qualité/prix du service rendu.
- la **gestion du patrimoine « en bon père de famille »** : les risques de voir celle-ci sacrifiée au bénéfice d'une modération à court terme du prix de l'eau ne sont pas théoriques : c'est une pratique assez répandue aujourd'hui, qui contribue à expliquer une grande part des différences constatées dans les prix de l'eau (voir notamment les constats éloquents de l'agence de l'eau RM&C sur un grand nombre de collectivités, qui rappelés en annexe 28.6).

[40] Selon la technologie et l'âge de ces compteurs, la différence entre le volume réel et le volume compté peut devenir significative. Les exemples ne manquent pas de renouvellements d'un parc de compteurs anciens dont le coût est compensé en quelques années par le gain en recettes issues des ventes d'eau. Cela conduit également à une meilleure équité et à une plus juste appréciation du rendement du réseau.

2.4. Le dialogue de performance entre l'autorité organisatrice et l'opérateur

La structure de gouvernance et la régulation assurent-elles une mise en tension de productivité des opérateurs, ou ceux-ci bénéficient-ils, comme certains le proclament, de situations anormalement confortables établies au détriment des utilisateurs (on verra ci-après que ce sont eux qui assurent l'essentiel du paiement de la dépense via la « facture d'eau ») ?

La situation a été longtemps structurellement très différente entre les concessions de service public et les régies. Les évolutions récentes des pratiques (contrats de performances, publics ou privés) conduisent cependant à estomper ces différences.

2.4.1. Concessions de service public[41]

2.4.1.1. Un contexte concurrentiel a priori peu favorable

Le nombre des contrats est important (8200 contrats de délégation de service public – DSP), mais le nombre des opérateurs privés est faible et 98 % (en chiffre d'affaires) de ces DSP sont opérées par Veolia, Suez et, dans une moindre mesure, la Saur (annexe 14.3.4).

C'est souvent à l'occasion de la négociation du contrat de concession que s'établit globalement la fixation des prix par l'autorité organisatrice, la rémunération du concessionnaire et la part revenant à l'autorité organisatrice (redevance « collectivité » souvent appelée très improprement « sur-redevance »[42]).

2.4.1.2. Des renégociations qui sont l'occasion de traduire des gains de productivité réels

Le taux de changement d'opérateur à l'occasion de remises en concurrence est de l'ordre de 15 %, et la DGCCRF considère que ce taux est bas (annexe 14.3.4).

À l'occasion de ces remises en concurrence, la rémunération du délégataire a généralement connu depuis maintenant au moins cinq ans de très fortes diminutions : en moyenne 16 % pour l'AEP et 24 % pour l'AC pour les contrats de plus de 10 000 habitants en 2012 (annexe 14.3.4).

En outre, les trois quarts de ces nouveaux contrats comportent des mécanismes d'incitation à la performance (annexe 26).

Leurs durées s'établissent depuis quelques années à 11 ans en moyenne. Des durées de contrat de plus de 20 ans, dans les dispositions en vigueur jusqu'en 2016, doivent être justifiées par la durée d'amortissement des investissements et faire l'objet d'un avis du DDFIP.

La mise en tension de compétitivité des opérateurs privés de réseaux est réelle (baisse de 20 % environ des rémunérations) à travers les nouvelles mises en concurrence, malgré un nombre faible de candidats.
Les contrats de performances se généralisent.

---

[41] Comme rappelé au chapitre 1, on parle désormais de façon générale de contrat de concessions, parmi lesquels figurent ceux ayant pour objet de déléguer un service public, et encore plus spécifiquement les affermages ou concessions au sens ancien de ces termes.

[42] L'AO peut à tout instant modifier le montant de la redevance qui lui revient, dont elle notifie le niveau à son opérateur qui doit en assurer la collecte pour son compte. Néanmoins, l'objectif de la maîtrise globale du prix pour les utilisateurs conduit souvent à choisir ce niveau pour plusieurs années dans une réflexion concomitante avec la négociation de la part du concessionnaire.

Les durées moyennes se sont stabilisées à 11 ans.

2.4.1.3. Un rééquilibrage des recettes en faveur de l'investissement

Les évolutions des parts du concessionnaire (en général en affermage) et de l'autorité organisatrice (en général en charge de l'investissement) entre les anciens et les nouveaux contrats tendent à favoriser la part revenant à la gestion du patrimoine (annexe 14.3.4).

Depuis plusieurs années on constate un rééquilibrage des parts du concessionnaire et de l'autorité organisatrice en faveur de celle-ci dans le prix de l'eau à l'occasion de la négociation des nouveaux contrats. Cela tend à rapprocher les masses financières des équilibres théoriques de bonnes pratiques de gestion telles que décrites par la mission dans son approche des charges des services.

L'augmentation de la part des autorités organisatrices et l'augmentation d'autres charges (redevances des agences de l'eau) ont partiellement amoindri, pour les consommateurs, la baisse que les niveaux des nouveaux contrats auraient pu induire sur les prix.

2.4.1.4. Comment des baisses de l'ordre de 20 % à la négociation des nouveaux contrats sont-elles possibles ?

Il peut sembler *a priori* étonnant que, de façon maintenant récurrente depuis plusieurs années, les nouveaux contrats de concessions soient établis à des niveaux de rémunération de l'ordre de 20 % en dessous des contrats précédents. Ce fait conduit à divers commentaires : « *c'est bien la preuve que les marges antérieures étaient indues (captation de rente)* », « *c'est une catastrophe, la concurrence acharnée entre les groupes est suicidaire et ne pourra pas être soutenable longtemps* », ou bien « *la baisse des rémunérations est en fait un appauvrissement du service, car elle se fait au détriment du patrimoine* ».

Ces commentaires, qui tous détiennent une part de vérité, seraient très adaptés pour des contrats de marchés publics de prestation, mais ne tiennent guère compte de la nature des contrats concessifs tels qu'ils ont été pratiqués dans les quinze dernières années (annexe 26.4).

Ces baisses fortes ont été rendues possibles par la conjonction de trois phénomènes :

- des avancées technologiques (automatisation, télé-gestion, procédés moins consommateurs en énergie, informatisation de la gestion de clientèle) qui, par un fort investissement (souvent réalisé à l'occasion de travaux de mise à niveau induits par la réglementation), ont permis des gains significatifs de productivité, notamment par une meilleure maîtrise des masses salariales et des outils mutualisés ;
- la structure des contrats, qui conduisaient les opérateurs privés à être les principaux bénéficiaires de ces investissements et de leurs propres efforts de productivité, du fait de la stabilité de leur rémunération ;
- la plus forte concurrence qui s'est instaurée il y a moins de quinze ans : elle a conduit les opérateurs privés à remobiliser les marges générées par ces gains de productivité au moment de la compétition pour de nouveaux contrats ou de renégociations avec des autorités organisatrices qui avaient les moyens d'ouvrir de telles discussions.

Ce système a « **donné du grain à moudre** » aux opérateurs pour la négociation des contrats, ce qui a parallèlement alimenté la suspicion de « captation de rente » évoquée ci-dessus : paradoxalement, c'est au moment où les marges ont baissé qu'elles sont devenues les plus suspectes du point de vue de certains. Il leur a permis également de financer les investissements nécessaires aux gains de productivité. Il bénéficie ensuite principalement *a priori* aux autorités organisatrices ayant les moyens les plus complets (internes ou avec des

assistants à maître d'ouvrage – AMO ou des consultants externes ayant des missions plus limitées) pour négocier et les effets d'échelle les plus propices aux gains de productivité pour les opérateurs, voire aux avantages commerciaux que ceux-ci retirent de ces références pour leurs compétitions sur des marchés à l'export. Les baisses de prix constatées au sein des plus petites autorités organisatrices présentent en revanche le risque le plus élevé de voir la gestion du patrimoine en « faire les frais » car elle constitue à court terme la marge la plus facile de ces négociations.

Les nouveaux types de contrats de performances[43], s'ils sont bien conçus, vont changer sensiblement ces processus : en effet, ils sont conçus pour redistribuer au fur et à mesure aux autorités organisatrices et à leurs utilisateurs une partie équitable des bénéfices des gains de productivité et pour minimiser les prises de risques pour l'opérateur, tout en leur conservant la responsabilité inhérente à tout contrat de concession.

Les conditions de rémunération des capitaux investis par l'opérateur à l'occasion de ces contrats méritent d'être clarifiées. Refuser cette rémunération supposerait que, de façon récurrente, les opérateurs puissent puiser dans leurs seuls fonds propres pour ces investissements. Ils ne le feraient évidemment pas, et ce serait donc à la seule autorité organisatrice que reviendrait le rôle d'investir : ce serait une stratégie perdante pour tous les partenaires dans la durée. À l'inverse, une rémunération excessive et une absence de redistribution des gains de productivité en cours de contrat léseraient les utilisateurs. Les négociations récentes ont été en particulier rendues plus facile du fait de la relative facilité antérieure pour les opérateurs de réaliser, à l'occasion en particulier des importants nouveaux investissements, une modernisation de leurs outils (télégestion notamment) qui a été propice à l'amélioration de leur productivité : une part des 20 % de baisse des tarifs n'est donc pas reproductible ultérieurement, dans la mesure où les contrats plus récents ne comportent souvent plus de telles possibilités.

À l'avenir, si ces pratiques vertueuses se généralisent, l'écart entre les recettes et les dépenses des opérateurs en fin de contrat s'en trouvera réduit, et la marge pour négocier un nouveau contrat sera diminuée.

Les contrats de concession traditionnels présentent une trop grande rigidité : ils dégagent des marges faibles en début de contrat et fortes en fin de contrat pour les opérateurs. Avec de telles pratiques et une durée moyenne de 11 ans, les nouveaux contrats se sont négociés ces dernières années avec une baisse de rémunération de l'ordre de 20 %. Dans un tel contexte, ce sont principalement ces négociations qui ont assuré la nécessaire mise à jour de l'appréciation des risques (consommations, fuites, impayés, vétusté, etc.) et la redistribution des gains de productivité de l'opérateur, rendus possibles en partie par des investissements financés par les utilisateurs.

2.4.2. Régie et concessions

La part de la gestion directe est de 47 % de la population pour l'assainissement et 39 % pour l'alimentation en eau potable (Figure 9 et annexe 14.3.4)[44]. Pour les concessions arrivant en fin de contrat, l'option d'un retour en régie est examinée à l'occasion de plus d'un quart de ces remises en concurrence, et, selon la DGCCRF, cette démarche constitue un atout dans la négociation des contrats quand le choix est finalement fait de rester en concession. Les mouvements de la régie vers la concession sont actuellement peu nombreux. Les retours en

[43]Pour quelques exemples de bonnes pratiques : annexe 26.3.

[44] Ces données issues de SISPEA intègrent les SPL dans les cas sous contrats de concession, ce qui est logique : il ne faut donc pas interpréter ces données, comme parfois, comme une répartition public/privé. La FNCCR a établi, en intégrant les SPL dans les gestions dites publiques, le niveau de celles-ci à 43 % pour l'AEP.

régie ont été marqués par le cas majeur de la ville de Paris et se poursuivent pour l'eau potable mais restent peu nombreux en assainissement.

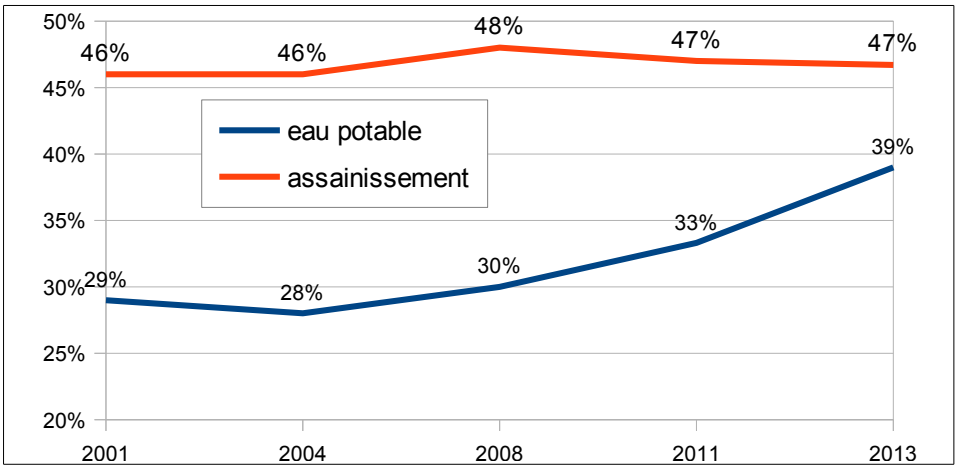


Figure 9: Évolution de la part de la population desservie en régie. Sources : IFEN et ONEMA.

L'examen par l'autorité organisatrice, à l'approche d'une échéance de contrat, de l'opportunité du retour en régie, se développe. L'examen de cette éventualité est un atout dans la renégociation des contrats, même quand ce retour n'est pas opéré.

2.4.3. Régies

L'analyse qui précède a pu être faite pour les contrats de concession, car le contrat et la renégociation font l'objet de procédures explicites faisant l'objet d'un observatoire, mais n'est guère possible concernant les régies, où cette formalisation n'existe pas. Ce n'est pas pour autant que des gains de productivité n'y sont pas réalisés.

Dans le cas de la régie, les autorités organisatrices peuvent à tout instant (c'est souvent le cas soit en début de mandature soit à l'approche de nouvelles échéances électorales) décider d'une nouvelle affectation des bénéfices des gains de productivité entre les investissements, la gestion du patrimoine et le prix. Néanmoins la Cour des comptes a relevé dans son rapport (voir extrait en annexe 11.3) consacré à ce sujet une dynamique assez faible de ce point de vue. On trouve dans la même annexe des éléments concernant les statuts des personnels qui présentent une gradation vers des statuts privés, lorsque l'on va de la régie simple à la personnalité juridique autonome.

Les autorités organisatrices les plus importantes ont récemment développé des pratiques de contrats de progrès avec leurs régies (Ville de Paris, Nantes, Grenoble), avec des systèmes d'indicateurs similaires à ceux des contrats de performances de concessions, avec les mêmes objectifs d'assurer une visibilité de moyen terme et de mettre en tension la productivité, sans que des mécanismes de bonus-malus financiers soient nécessairement pour autant adaptés à ces situations.

Contrairement au cas des concessions ayant pour objet de déléguer un service public, l'opportunité, pour l'autorité organisatrice, de revoir sa stratégie, et notamment d'exiger de nouveaux efforts de son opérateur, est en théorie permanente quand elle a fait le choix d'une régie. Cette liberté plus grande est particulièrement appréciable au début de la mandature d'un nouvel exécutif. Il n'y a cependant pas de mécanisme conduisant les autorités organisatrices à s'interroger périodiquement sur leurs orientations stratégiques et notamment sur le choix du mode de gestion lorsqu'elles sont en régie.

L'obligation d'un tel débat dans un délai d'un an suivant le début de chaque mandature pourrait constituer une avancée utile.
Les contrats de performances deviennent une pratique courante entre les plus grandes autorités organisatrices et leurs régies, notamment quand celles-ci ont l'autonomie juridique.

2.4.4. Une indication globale indirecte : l'évolution des effectifs et le poids des masses salariales

Les réductions d'effectifs des opérateurs privés, au sein de Veolia et de la SAUR notamment mais aussi de l'ensemble du secteur, ont été largement évoquées durant ces dernières années. Elles résultent pour partie de la réduction du volume d'activité et pour partie de gains de productivité.

L'INSEE suit l'emploi salarié des diverses branches d'activité de services, ces données intégrant ici les opérateurs privés et publics (Figure 10). Une inflexion à partir de 2007 montre qu'en effet, depuis maintenant un peu plus de dix ans, le secteur de l'eau, contrairement à celui des déchets, est mature dans son développement et que l'évolution de ses effectifs, à périmètre globalement constant désormais, se traduit directement par des gains de productivité en exploitation[45].

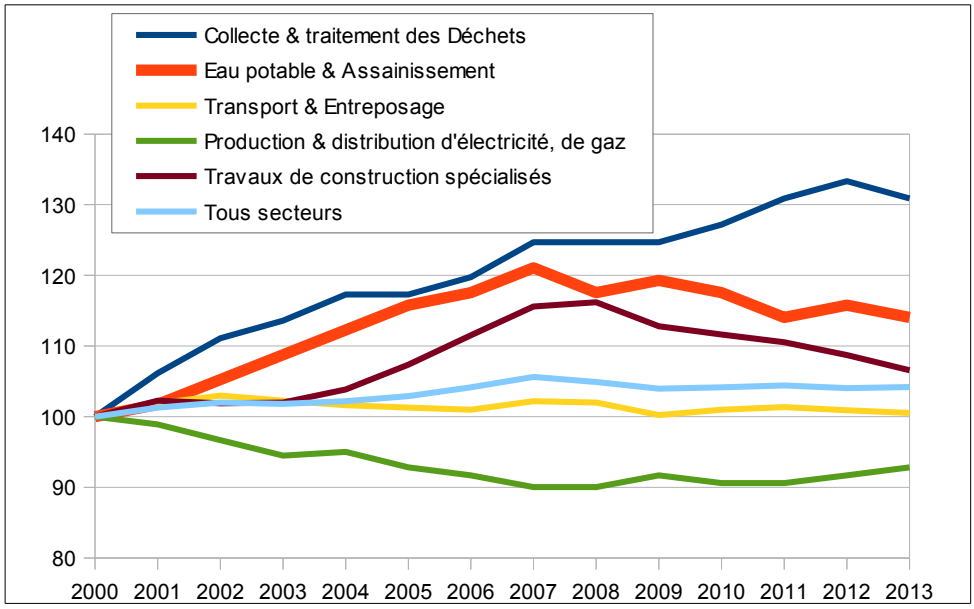


Figure 10: Emploi salarié dans les divers secteurs d'activités de service publics en réseaux. Source : INSEE, données collectées par BIPE&FP2E, 2015.

Le secteur des services d'eau potable et d'assainissement a amorcé depuis une dizaine d'années un effort significatif de productivité.

[45] La baisse des ventes en volume n'est pas en soi une baisse d'activité générant des baisses d'emploi, le nombre des utilisateurs et le service à exploiter restant *grosso modo* le même.

2.5. Le benchmark et les contrats de performances : une tendance internationale

Durant les vingt dernières années, des efforts importants ont été développés dans de nombreux pays pour assurer un *benchmark* pertinent de la performance des services. Le réseau international de *benchmark* pour les services d'eau et d'assainissement (IBNET), développé par l'*American Water Works Association* est désormais bien établi et plus récemment I*nternational Water Association* (IWA) a réalisé un ensemble de guides et de recueils de bonnes pratiques[46]. Des pays comme l'Inde (Figure 11), par exemple, se sont lancés dans des « systèmes d'évaluation de performance » (PAS en anglais[47]) fondés sur une standardisation des niveaux de services (« *service level benchmark* » ou SLB) et de dialogue entre un niveau central de mesure (en l'occurrence un projet de recherche de l'Université CEPT pour le compte du gouvernement indien) et les autorités locales de gestion urbaine (ULB).

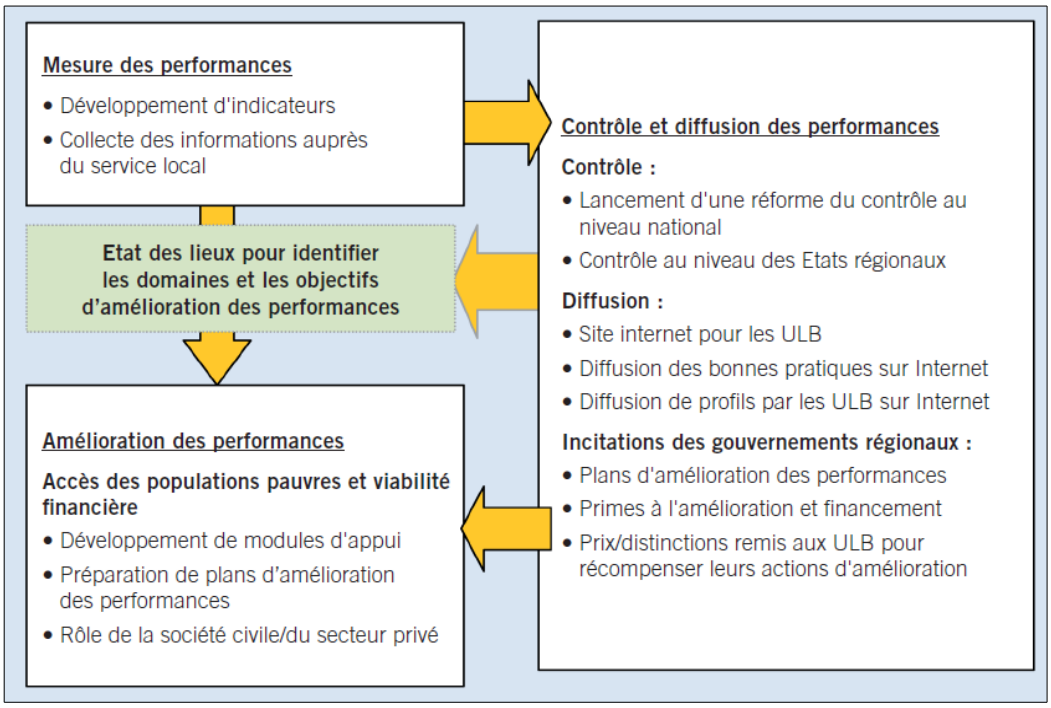


Figure 11: Principe du Performance Assessment System en Inde. Source : ASTEE, 2011, p. 130.

[46] E. Cabrera, S. Dane, S. Haskins et H. Theuretbache-Fritz : « *Benchmarking water services ; guiding water utilities to excellence. Manual of best practices* », IWA pub., London, UK, 2011.

[47] Voir par exemple le site www. pas. org. in

3. Circuits financiers, montants payés et taux d'efforts des ménages

De la formation des charges des services à la facturation aux usagers domestiques le chemin est encore long. Il faut en effet :

- intégrer l'ensemble des flux financiers (mécanismes de gestion financière, d'aides et de subventions) : c'est l'objet de l'analyse du § 3.1 synthétisée au 3.2.
- intégrer la réalité des consommations et la diversité des mécanismes tarifaires : c'est l'objet du § 3.3.
- tenir compte des spécificités qui concernent les usagers de l'assainissement non collectif (§ 3.4).

3.1. La solidarité : l'intérêt bien compris de tous

On distingue habituellement trois sources de financement : les « Trois T » (Tarifs, Taxes et Transferts) vulgarisés par les rapports de l'OCDE (annexe 27.1.2). Dans le cas français, hormis les subventions européennes mobilisées dans les DROM, il y a peu de transferts au sens de cette terminologie, et l'essentiel du financement est assuré par les tarifs et quelques recettes provenant de taxes (on peut classer ici les redevances et aides des agences de l'eau et les subventions des départements). Il existe par ailleurs des taxations qui ne sont pas des recettes, mais des dépenses. Sont en effet imputées sur la facture d'eau des recettes perçues pour compte de tiers (notamment les redevances des agences de l'eau) d'une autre nature que le paiement des charges du service. Inversement la facture est allégée par les aides des agences et des départements à ces services.

Une part de la solidarité était assurée historiquement par l'État via le fonds national pour le développement des adductions d'eau potable (FNDAE), compte d'affectation spécial du Trésor créé en 1954 par le ministère de l'agriculture, élargi en 1997 à la maîtrise des pollutions d'origine agricole, puis inclus en 2000 dans un Fonds national pour l'eau (FNE). Il était initialement alimenté à hauteur de 53% par une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable - solidarité que nous appelons ici interne, et, d'autre part, à 47% par un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain (PMU) – solidarité que nous appelons externe. L'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 a prévu que les recettes du PMU ne pourront plus abonder les crédits du FNDAE à compter de 2006. Face à l'importance des reports de crédits du FNDAE, l'Assemblée Nationale a procédé à la suppression de l'affectation des recettes du PMU au FNDAE pour 2003 dans le cadre du projet de loi de finances en décembre 2002. La loi de Finances rectificative 2004-1485 du 30 décembre 2004 a supprimé, à compter du 1er janvier 2005, la taxe qui l'alimentait et qui s'élevait à 21,34 € pour1 000 m^3 d'eau consommée[48]. Les agences de l'eau ont désormais en charge cette part du financement des investissements des communes rurales relatifs à l'eau et à l'assainissement.

On distingue ici, dans l'esprit des 3T de l'OCDE, en l'adaptant au contexte français :

- les solidarités « externes » : elles fonctionnent dans les deux sens (apports et prélèvements), mais concernent non plus les seules factures des services d'eau, mais aussi les budgets généraux :
  - aides aux plus démunis pour payer leurs factures ;
  - subventions aux collectivités en provenance de recettes d'autres natures que l'usage de l'eau (budgets généraux de l'Union européenne, de l'État, des départements ou des autres collectivités) ;
  - interférences entre services connexes (cas des eaux pluviales) ;
  - mécanismes de taxation hors agences de l'eau (TVA et taxe hydraulique perçue au bénéfice de Voies navigables de France dite « taxe VNF ») ;

[48] Il ne s'agissait donc, pour cette part, pas d'une solidarité « externe », mais bien interne, comme les agences de l'eau, au secteur de l'eau.

- les solidarités « internes » au secteur de l'eau (péréquations qui assurent de la redistribution des charges entre usagers). On peut y inclure pour l'essentiel les redevances et aides des agences de l'eau.

3.1.1. Solidarités « externes »

3.1.1.1. Fonds de solidarité logement et aides sociales

Les montants des aides sociales générales apportées ne sont pas identifiés, comme ils peuvent l'être lorsque des dispositifs ciblés individualisés sont mis en place (APL et AL, tarifs sociaux pour l'énergie). Aucune consolidation récente de l'emploi, pour l'eau, des FSL départementaux n'a pu être établie (la figure 12 présente les données collectées par les opérateurs privés).

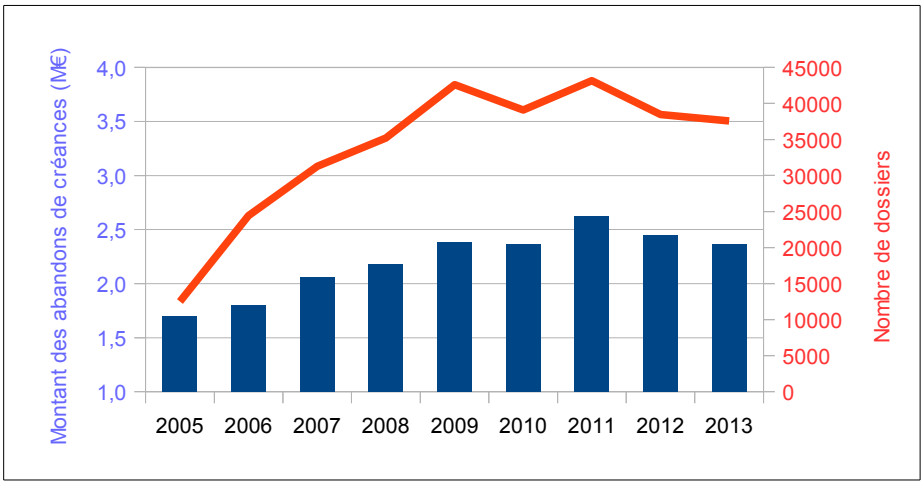


Figure 12: Synthèse des dossiers « eau » du fonds de solidarité logement. Données concernant uniquement les opérateurs privés. Source FP2E, données réunies dans BIPE&FP2E, 2015.

La part principale de cette solidarité externe s'exerce par les départements[49], non pas directement par des aides au paiement des factures sous conditions de ressources, mais par leurs aides à l'équipement rural en exécution de leurs politiques de solidarité urbain-rural. Ces mécanismes sont développés ci-après.

3.1.1.2. Aides des départements et des régions aux investissements des SPEA

Les aides directes aux SPEA en provenance des budgets généraux (de façon très marginale, essentiellement dans les DROM) des régions et (pour l'essentiel) des départements constituent *a priori* la plus grande partie des « transferts » (au sens des trois T de l'OCDE). Si la loi NOTRe maintient cette possibilité d'intervention des départements, les moyens mobilisés par ceux-ci sont bien souvent devenus une variable d'ajustement de leurs budgets dans un contexte où leurs dépenses obligatoires pèsent fortement sur leurs équilibres budgétaires : cette ressource est donc particulièrement précaire… Les volumes de ces subventions aux SPEA sont particulièrement mal connus[50]. Sur la base des travaux de trois agences de l'eau, il apparaît que

[49] Avant 2005, les subventions des départements étaient souvent assises sur la part de FNDAE qui leur revenait – voir § 3.1.2, et cette part, non issue de leurs budgets généraux, mais de recettes tirées d'une taxation sur les usagers de l'eau, ne pourrait être considérée comme une contribution « externe » issue de leurs budgets généraux.

[50] La source utilisée par presque toutes les publications est constituée par les comptes de l'environnement publiés annuellement par le MEDDE. Ces données (233 M€ pour l'eau potable et

les situations sont diverses, mais une estimation actuelle raisonnable se situe autour de 500 M€.

Bassin	*Aides agence (2011, en M€)*	*Aides départements et régions (2011, en M€)*
Loire-Bretagne	190	97
Rhin-Meuse	85	45
Seine-Normandie	476	100
Trois bassins ci-dessus	751	242
Tous bassins	1650[51]	Estimation par extrapolation : 531

Tableau 5: Estimation des aides des départements et des régions en métropole. Source des données des trois agences utilisées : CNE, 2013.

3.1.1.3. Les aides européennes

Les DROM et la Corse ont bénéficié d'un important soutien des fonds européens et les maquettes financières des nouveaux FEDER et FEADER (ex FEOGA) maintiennent dans l'ensemble cet effort[52]. Pourtant, la France métropolitaine n'a pas prévu pour l'instant de faire appel dans ce domaine à l'enveloppe financière de 960 milliards d'euros mise en place par l'Union européenne au titre de sa politique de cohésion, dont le FEDER, pour la période 2014 – 2020. Ce sont les régions qui ont désormais la responsabilité de proposer à la Commission européenne les « mesures » qu'elles vont effectivement mettre en œuvre, parmi un panel de mesures figurant dans le règlement adopté par le Parlement européen et sélectionnées par le SGAE dans le programme opérationnel de la France. Le SGAE a bien inscrit au sein du programme opérationnel la disposition suivante du règlement : « […] en investissant dans le secteur de l'eau, de manière à satisfaire aux obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union à répondre aux besoins, recensés par les États-membres, en matière d'investissements qui vont au-delà de ces obligations ».

3.1.1.4. La taxe à la valeur ajoutée (TVA)

Aujourd'hui la France applique des taux de TVA (annexe 27.2) différents pour l'eau potable (5,5 %) et pour l'assainissement (10 %), le relèvement de ce dernier taux étant récent (2012). Une comparaison avec d'autres pays européens (Tableau 6) montre que ce n'est en rien l'effet d'une contrainte européenne[53]. Les taux de TVA semblent découler davantage d'une succession d'arbitrages ponctuels que de la mise en œuvre d'une stratégie de différenciation selon le caractère essentiel ou non de la dépense pour les ménages[54].

---

713 M€ pour la dépollution des eaux usées et pour l'assainissement, soit au total près de 950 M€ en 2012) sont surestimées, du fait de la méthode d'estimation utilisée. En effet, elle s'appuie sur les volumes globaux investis par ces collectivités et appliquent à ces montants un coefficient de répartition établi sur la base d'une enquête faite en 2002. Cette méthode ne reflète donc que les évolutions générales des volumes de subventions, tous secteurs confondus, mais ne tient donc en rien compte des évolutions des choix des conseils départementaux, qui ont, pour nombre d'entre eux, concentré leur action sur leurs propres investissements et ont réduite sensiblement leur contribution aux SPEA. La comparaison de ces montants avec les informations recueillies par ces trois agences de l'eau montre sans doute une moindre priorité accordée à ces sujets.

[51] Ces chiffres, concernant les agences de l'eau, sont ceux de l'année 2010 et diffèrent des chiffres moyens du Xe programme retenus pour la figure13.

[52] Voir rapport de propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM.

[53] La commission européenne avait mis sur la table en 2010, par une consultation publique, l'idée de réduire le plus possible le champ des taux réduits, idée qui depuis n'a pas prospéré.

Globalement, la situation de la France apparaît à peu près médiane, mais cette situation ne serait en rien modifiée par un retour du taux de TVA sur l'assainissement à 5,5 %[55]. Les SPEA jouent pour cette activité le rôle de collecteur de l'impôt (perception « **pour compte de tiers** », comme pour les redevances des agences de l'eau ou la taxe VNF).

Taux de TVA (%)	***Royaume-Uni***	***Pays-Bas***	***Allemagne***	***Belgique***	***France***	***Espagne***	***Italie***	***Finlande***	***Danemark***	***Suède***
AEP	0	6	7	6	**5,5**	10	10	24	25	25
AC	0	0	0	6	**10**	10	10	24	25	25

Tableau 6: Taux de TVA appliqués pour l'eau potable et l'assainissement dans divers pays européens. Source : Commission européenne, sept.2015.

Par ailleurs, les SPIC (budgets annexes des autorités organisatrices) qui y sont assujettis peuvent « récupérer fiscalement » par déduction, voire remboursement dans les trois mois qui suivent quand ils deviennent créditeurs la part de TVA payée sur leurs investissements[56], ces investissements étant *a priori* taxés au taux normal de 18,6 %. Cette déduction fiscale est donc une recette du service[57]. Ce mécanisme n'est pas original : c'est celui qui est appliqué à tout acheteur pour éviter les impositions cumulatives et les effets dits « de cascade » : les opérateurs paient leurs fournisseurs TTC mais sont remboursés de la TVA ainsi versée par l'État, et la TVA ainsi versée par l'opérateur est perçue par l'État auprès de son fournisseur.

Le FCTVA, lui, est une véritable aide de l'État à l'investissement des collectivités et non, comme les collectivités le décrivent parfois, un remboursement au titre des « effets de cascade ». Mais comme on l'a vu, ce cas n'intéresse que très marginalement les SPEA qui sont des SPIC assujettis à la TVA.

L'assujettissement des redevances des agences de l'eau à la TVA est parfois considéré comme une « double peine » ou « un impôt sur l'impôt ». Comme la redevance payée ne constitue pas la contrepartie d'une livraison de biens ou d'une prestation de service réalisée par l'agence de l'eau qui la perçoit, la redevance n'est pas, en tant que telle, assujettie à la TVA. Mais dans la mesure où elle constitue un élément du prix des produits sur lesquels elle est perçue, elle est tout de même comprise dans la base d'imposition perçue par le distributeur d'eau conformément aux dispositions de l'article 267-I du code général des impôts. Cette situation apparaît singulière : dans la logique antérieure d'une redevance d'agence de l'eau, contrepartie d'un service rendu (comme se justifie par exemple la taxe VNF), l'inclusion dans le périmètre d'imposition se comprenait ; elle est désormais un peu mystérieuse dans la logique d'une imposition de toutes natures, comme la LEMA l'a clairement affiché.

---

[54] Le débat à l'Assemblée nationale en octobre 2015 et au sénat en novembre concernant la TVA applicable aux tampons hygiéniques féminins a soulevé une nouvelle fois la faible cohérence des listes de secteurs éligibles aux taux réduit et la volonté affichée, au final, de ne pas toucher à court terme aux fragiles équilibres correspondants.

[55] On remarque d'ailleurs que la France est le seul pays à avoir fait le choix d'un taux plus élevé sur l'assainissement que sur l'eau potable, les autres pays, quand ils font une différence, la faisant en sens inverse.

[56] Par ailleurs les investissements inscrits sur le budget général des collectivités ouvrent droit, quant à eux, au mécanisme d'aide de l'État à l'investissement par le biais du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Ce cas concerne essentiellement les régies des communes de moins de 3000 habitants qui n'ont pas l'obligation de création d'un budget annexe pour leur régie, ainsi que les investissements consentis sur le budget général de façon spécifique.

[57] La nomenclature M49 des plans comptables applicable aux SPEA identifie des recettes dénommées FCTVA au chapitre 1022, mais le mécanisme de déduction décrit ici est tracé dans le compte 445.

Les taux de TVA français pour l'eau potable et l'assainissement sont dans la médiane européenne. Le doublement récent du taux de TVA sur l'assainissement a eu un effet sur les factures, que les autorités organisatrices et leurs opérateurs s'est évertué à minimiser, soit en y consacrant une part de leurs marges de productivité, soit en ajustant les investissements. Un retour au taux antérieur allégerait, toutes choses égales par ailleurs, de 200 M€ la charge pour les ménages, soit de l'ordre de 1,5 €/habitant/an soit environ 1 % de la facture.

L'inclusion des redevances des agences de l'eau dans le périmètre de la prestation vendue par l'opérateur, et le fait qu'à ce titre elles sont soumises à TVA, ne semble pas avoir tiré toutes les conséquences des principes avancés par la LEMA.

3.1.1.5. La taxe hydraulique « VNF »

La taxe dite « taxe VNF » ou « taxe hydraulique » a été instaurée au bénéfice de Voies navigables de France à sa création en 1991[58]. Elle a connu un élargissement significatif de son assiette et de ses justifications en 2011. Son produit (151,7 M€ en 2013) est maintenant plus de deux fois plus élevé que la dotation d'équilibre de l'État à cet établissement. Elle représente un prélèvement de 125 M€ par an sur les utilisateurs raccordés aux SPEA, soit environ 80 % de son rendement par un ensemble de dispositions spécifiques concernant l'hydroélectricité (exclue du champ pour éviter un doublon avec les redevances des concessions hydroélectriques perçues par l'État [59]) et l'irrigation (abattement de 94 %). Sa justification est que l'entretien des cours d'eau domaniaux, et notamment le maintien des plans d'eau est indispensable au fonctionnement des ouvrages de prélèvement.

La réflexion en cours pour la transformation de cette taxe en redevance domaniale[60] devrait permettre de rétablir des équilibres adéquats entre catégories d'usagers en faisant porter sur les usages économiques une juste proportion de cette charge, et permettre ainsi à VNF de voir ses recettes augmenter sans accroître pour autant la charge pour les SPEA. Elle est répercutée comme une recette pour compte de tiers par les SPEA auprès des utilisateurs des services.

La taxe hydraulique perçue au profit de VNF affecte de façon beaucoup plus importante les utilisateurs des SPEA que les autres usagers de l'eau et représente désormais une recette cruciale dans les équilibres financiers de cet établissement. La transformation envisagée actuellement de celle-ci en redevance domaniale devrait permettre une évolution de cette recette qui ne fasse pas porter aux utilisateurs des SPEA des charges

---

[58] Elle est définie aux articles L.4316-3 *et sqq.* et R4316-1 *et sqq.* du code des transports. Sur le domaine public fluvial de l'État non confié à VNF (R2125-7 du code général des propriétés des personnes publiques - CG3P) et sur celui des collectivités territoriales (R2125-13) sont prévues des redevances domaniales ayant le même effet.

[59] L. 4316-3 du code des transports : « *Sont exclus de cette taxe les ouvrages hydroélectriques concédés et leurs ouvrages et équipements annexes tels qu'ils sont prévus dans les cahiers des charges relatifs à ces concessions ainsi que les ouvrages hydrauliques ayant pour objectif d'utiliser le refroidissement par eau de rivière dans le cadre de la production frigorifique distribuée par réseau de froid urbain en délégation de service public. Pour les ouvrages hydroélectriques concédés précités et leurs ouvrages et équipements annexes, l'Etat continue de percevoir le produit des redevances mentionnées aux articles 9 et 9-1 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ; la fraction non affectée aux collectivités locales est reversée à l'établissement public* ».

[60] VNF, dans le CCTP d'une consultation récente pour un assistant à maîtrise d'ouvrage, a indiqué que « *l'établissement, en accord avec son ministère de tutelle, envisage l'éventuelle transformation de cette taxe hydraulique en redevance domaniale* ». Il s'agit notamment d' « *identifier puis valoriser les intérêts économiques de la voie d'eau pour les clients de VNF en termes d'usage de l'eau (prise, rejet, utilisation de la force motrice…) sur le domaine confié à VNF et de définir des éléments justifiés de calcul et de prix de la future redevance pour aboutir à une grille tarifaire respectant les principes de l'article L2125-3 du CGPPP qui dispose que la redevance doit tenir compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant* ».

supplémentaires . Cela permettra de rétablir des équilibres objectifs entre catégories d'usagers quant aux avantages, notamment économiques, tirés du prélèvement d'eau.

3.1.1.6. Les interférences avec le financement de la gestion des eaux pluviales

Une part significative des réseaux d'assainissement, dits unitaires, est commune entre les eaux usées et les eaux pluviales. Le service public des eaux pluviales est, lui, un service à caractère administratif, et non industriel et commercial. Il est donc pris en charge sur le budget général des collectivités et ne bénéficie pas à ce jour de recettes affectées. Le couplage physique et la séparation comptable conduisent à des ventilations des dépenses communes dont la rigueur n'est sans doute pas toujours parfaite. La FNCCR estime que ce flux fonctionne globalement en défaveur du budget annexe et en faveur du budget général, c'est-à-dire qu'une part de dépenses est indûment affectée sur la facture d'eau dans ces cas.

Une autre mission du CGEDD est en cours concernant la politique des eaux pluviales, et la présente mission n'a pas approfondi ce point ni formulé pour l'instant de recommandations, qui seront traitées dans ce prochain rapport (prévu en 2016).

3.1.2. Les solidarités « internes »

3.1.2.1. Péréquations tarifaires

On considère parfois que les mécanismes de solidarité interne qui induisent des flux entre utilisateurs d'un même service sont moins intéressants, du point de vue des équilibres du service, que les flux externes indiqués ci-dessus qui captent, pour les équilibres de ces budgets annexes, des ressources en provenance d'autres ressources financières et allègent ainsi globalement la facture de l'ensemble des utilisateurs. Ce n'est pas une analyse suffisante, ces mécanismes internes ont une utilité plus large.

L'optimum collectif consiste à fixer un tarif moyen suffisant pour permettre un fonctionnement de qualité et les investissements nécessaires dans la durée. Dans ce but, la grande majorité des utilisateurs a intérêt, à défaut d'une aide externe ou en complément de celle-ci, à apporter elle-même, par des tarifications adaptées, une aide financière aux ménages aux revenus les plus modestes pour qu'ils puissent supporter la part ainsi restant à leur charge sans remettre en cause le tarif moyen garant de l'équilibre du service. En l'absence de tels mécanismes de solidarité ou de régulation sociale, les difficultés des ménages modestes conduisent de fait, à maintenir bas l'ensemble du tarif, ce qui pèse alors sur les moyens du service de l'eau et conduit le plus souvent à sacrifier le renouvellement des infrastructures : il manque de ce point de vue des mécanismes incitant les AO à une stratégie responsable.

Des avancées législatives ont été faites assez récemment concernant :

- les garanties de continuité de service (interdiction de coupure pour impayés sans conditions de ressources : loi Brottes) ;
- plafonnement des factures lors de consommations exceptionnelles liées à des fuites non détectées chez l'utilisateur (loi Warsmann)[61].

[61] La question du coût pour l'usager de consommations anormales dues à des fuites après compteur a été mise en lumière par la loi de simplification du droit et d'allègement des procédures administratives n°2011-575 dite « loi Warsmann » du 17 mai 2011. Avec son décret d'application du 24 septembre 2012, cette loi permet, sous conditions, le plafonnement des factures d'eau en cas de consommation anormale (lorsque l'abonné peut prouver que cette surconsommation est due à une fuite après compteur, dont il a fait effectuer la réparation par un professionnel). Cette disposition est réservée à des situations particulières (consommation constatée dépassant le double de la consommation des 3 dernières années sur la même période). Elle reporte sur les charges communes du service une partie d'une dépense (le coût marginal, sans doute environ dix fois plus faible que le montant qui aurait été facturé) qu'il n'est pas raisonnable de répercuter en totalité sur l'usager bien qu'il en ait la responsabilité mais est de bonne foi. La détection précoce de ces fuites et un déclenchement de réparations aussi rapide que possible restent, à condition que le coût de ce service ne soit pas

Ces évolutions méritent cependant d'être mieux analysées. Notamment ces garanties peuvent induire quelques incompréhensions :

- le fait par exemple de ne pas couper l'eau n'exonère pas pour autant de payer ses factures : en cas d'impayé qui n'a pas pu se résoudre par la discussion, la non coupure accroît cet impayé sans offrir de solution de sortie ;
- des interprétations diverses ont existé quant à la possibilité de réduire le débit délivré comme c'est le cas pour l'électricité ; selon la jurisprudence récente, cette possibilité n'est clairement pas ouverte aujourd'hui par la loi, alors que des dispositifs techniques existent pour le faire.

Mais l'essentiel de cette solidarité s'exerce à travers divers mécanismes qui, directement ou indirectement, assurent des péréquations entre utilisateurs.

Ces péréquations s'effectuent par un mécanisme territorial à l'échelle des bassins-versants (les agences de l'eau) et trois mécanismes internes aux services :

- la péréquation territoriale : en unifiant le prix de l'eau à l'intérieur d'un territoire donné, on assure une solidarité (généralement depuis les urbains vers les ruraux) ;
- les tranches de tarification : elles se sont développées, mais répondent-elles vraiment à l'objectif social qui pourtant parfois les motivent ?
- les tarifications sociales sous conditions de ressources : elles s'apparentent à la tarification sociale de l'énergie, sans pour l'instant disposer des mêmes outils de gestion.

3.1.2.2. Les agences de l'eau

À l'intérieur de chaque catégorie d'usagers (industriels, agriculteurs, utilisateurs des SPEA), le système financier des agences (annexe 27.3) incite à agir en faveur de la protection de l'environnement et favorise financièrement les acteurs les plus vertueux.

Au niveau de l'ensemble des usagers, les mécanismes de péréquation via les agences de l'eau sont forts et assurent des solidarités essentiellement territoriales : depuis le début des années 70, avec la montée en puissance progressive des mécanismes financiers de redevances et d'aides des agences de l'eau, celles-ci organisent une puissante solidarité de bassin (les redevances perçues sur la facture d'eau représentent de l'ordre de 20 % du montant total de celle-ci, les aides redistribuées aux SPEA sont presque de la même ampleur et viennent en diminution de leurs charges).

Les flux financiers vers d'autres catégories d'usagers (notamment agricoles) et vers les activités d'intérêt collectif (restauration des écosystèmes, connaissance, communication, sensibilisation, etc.) non directement et exclusivement liés aux services d'eau potable et d'assainissement (mais bénéficiant à tous) via les agences de l'eau et leur contribution à l'ONEMA, sont souvent mis en avant comme des explications majeures des facteurs d'évolution des prix payés. Ils représentent un flux réel, mais assez modéré, ce qui n'empêche pas que soient parfois tenus à ce propos des raisonnements de type « *j'en veux pour mon argent* ».

La mission a fait un bilan des flux des redevances et des aides en se plaçant du strict point de vue des services publics d'eau potable et d'assainissement sur les quinze dernières années (annexe 27.3.4). Ce flux a progressivement augmenté, au fur et à mesure que la politique d'intervention des seules agences de l'eau jusqu'en 2006, puis à partir de 2007 des agences de l'eau et de l'ONEMA conjointement, intégraient des actions plus fortes en faveur de la restauration des milieux naturels et de la prévention des pollutions à la source, mais aussi en raison de prélèvements exceptionnels par l'État dans les trésoreries des agences de l'eau sans lien direct avec ces actions, rendus possibles par le fléchissement des sollicitations financières des budgets des agences, dus à la fois à une plus grande exigence et une plus grande sélectivité des programmes, et à un fléchissement général du rythme d'investissement par les collectivités locales.

Le bilan de ces flux sur la période 2013-2018 est illustré par le tableau 7.

---

disproportionné aux bénéfices attendus, la meilleure des solutions.

	10è Programme (M€/an)	Evolution 2018/2013
redevance pour pollution domestique	1046	1,2%
redevance pour modernisation de réseaux domestiques	598	-3,4%
redevance pour prélèvement destiné à l'AEP	251	0,7%
Prélèvements totaux sur factures d'eau	**1895**	
L15 assistance technique assainissement (20%)	4	8,5%
L17 aide à la performance épuratoire	275	-6,8%
Recettes totales de fonctionnement	**280**	
L11 STEP	504	-20,8%
L12 réseaux d'assainissement	395	6,7%
L21 gestion quantitative (60%)	57	5,5%
L23 protection de la ressource (80%)	37	-2,7%
L25 AEP	182	-4,0%
L33 coopération internationale	20	-9,5%
Recettes totales d'investissement	**1195**	
Solde en moyenne annuelle	**420**	
Montant des factures d'eau (4)	**11778**	
Prélèvement net en % des factures	**3,57%**	
Volume total facturé Mm3 (4)	**3938**	
Prélèvement net en €/m3	**0,11**	

Légende

(1) estimation car certaines lignes de programme financent d'autres acteurs que les SPEA

(2) source: "jaune" avec pour les redevances: année 2013 x 6 et pour les aides: réalisé 2013 + prévisions jusqu'à 2018

(3) source: délibérations 10ème Programme et "jaune" pour AEAG

(4) source Ernst & Young 2009

Tableau 7: Flux financiers annuels directs entre les SPEA et les agences de l'eau.

Les agences de l'eau représentent, à l'égard des SPEA et de leurs utilisateurs, un mécanisme puissant de solidarité territoriale et d'incitation à l'investissement et, dans une moindre mesure, à l'amélioration des performances.

Elles constituent par ailleurs, depuis une période plus récente, le moyen privilégié de contribution des utilisateurs des SPEA aux dépenses de protection de la biodiversité et au paiement des services écosystémiques associés, ainsi qu'aux contributions de l'ONEMA à la régulation de la gestion de l'eau dans son ensemble.

Elles prélèvent davantage, en proportion, auprès de ces utilisateurs qu'auprès des autres catégories d'acteurs, pour lesquels ces bilans nets sont neutres, voire positifs.

Ce prélèvement net a été croissant dans les quinze dernières années et s'est monté à environ 420 M€ en moyenne ces dernières années, soit 11 ct€/m^3 et 3,5 % de la facture.

3.2. Une synthèse globale des flux principaux

La mission a procédé, pour l'eau potable et pour l'assainissement, à une synthèse de ces flux financiers (Figure 13). L'annexe 28.7 détaille la façon dont ont été établies ces estimations et les incertitudes provenant de difficultés de méthode et de disponibilité des informations.

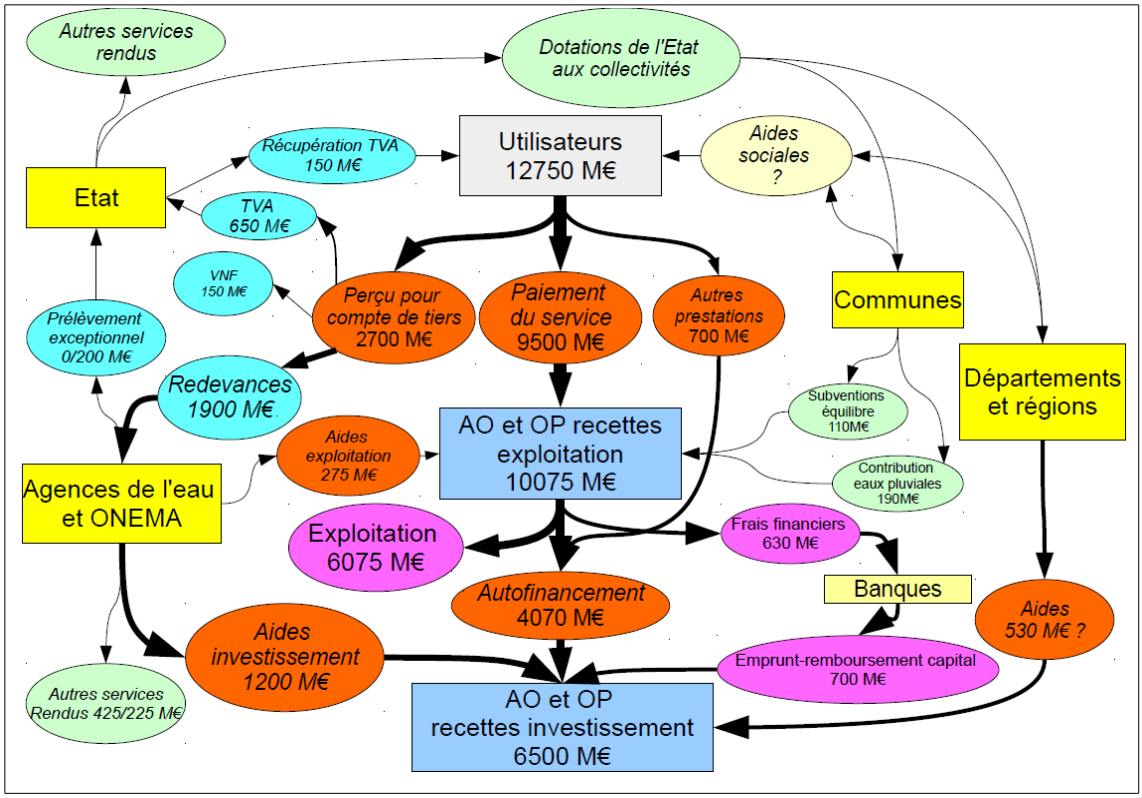


Figure 13: Principaux flux financiers (eau potable et assainissement collectif). Sources diverses.

Le caractère prépondérant du paiement par les utilisateurs est évident. Les circuits financiers passant par les agences de l'eau sont globalement assez neutres alors que nombre d'acteurs sont persuadés que les usagers domestiques paient puissamment pour les autres catégories et qu'un flux important est prélevé en direction d'autres actions par l'État. Le flux de la TVA est un prélèvement sensiblement supérieur à celui effectué via les agences de l'eau. Au total, le bilan net hors TVA de ces flux (via les agences et VNF) pèse sans doute moins de 550 M€/an sur une facture payée de plus de 12 Md€/an, soit de l'ordre de 4 à 5 %.

On a rappelé sur ce schéma que les collectivités reçoivent des dotations de l'État, mais sur leur budget général et non sur leurs budgets eau ou assainissement, donc pour d'autres objets que le service d'eau.

Les aides des départements, malgré les incertitudes de ces estimations, ont été dans la période 2010-2012, du même ordre de grandeur que le flux sortant formé par la taxe VNF et l'écart entre aides et redevances des agences de l'eau. Au final, il se trouve que le solde de ces flux externes sur la base de ces données est proche de 0. Néanmoins les évolutions récentes des aides départementales laissent supposer que ce solde pourrait être maintenant devenu négatif.

Les SPEA ne bénéficient que de très peu de flux financiers externes : les aides des départements sont sans doute descendues aujourd'hui à moins de 500M€ et elles compensent tout juste les prélèvements nets opérés via les agences de l'eau et VNF. Les régions métropolitaines n'ont pas mobilisé pour ce secteur, comme elles auraient pu choisir de le faire, les fonds européens sur la période 2014-2020.

On remarquera que le circuit redevances-aides des agences de l'eau consiste en des prélèvements sur la facture et des aides au service. C'est en quelque sorte un flux annexe de

paiement du service, qui établit notamment indirectement des transferts entre services d'assainissement et d'eau potable et entre fonctionnement et investissement. Ce flux qui pèse de l'ordre de 20 % des factures, permet d'assurer des solidarités (notamment à l'échelle des bassins-versants). La mission a montré comment diverses logiques possibles d'imputation des redevances des agences de l'eau conduisent à des interprétations différentes, non seulement des prix dits de l'eau potable et de l'assainissement mais aussi de l'appréciation que l'on porte sur le poids de l'exploitation et de l'investissement (annexe 27.3.5). La présentation de la figure 14 paraît la plus adaptée aux analyses économiques du secteur.

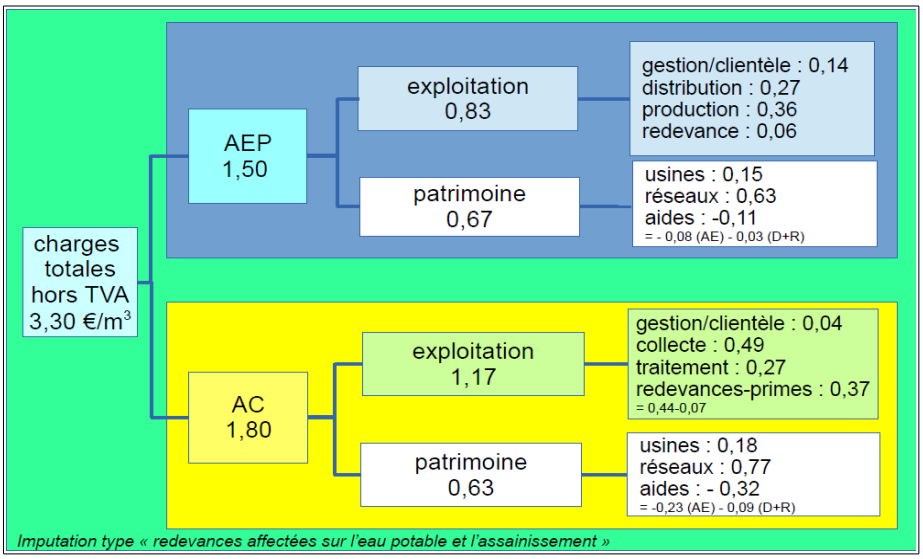


Figure 14: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides et redevances, celle pour la pollution étant imputée sur l'assainissement. Ville-type de 100 000 habitants.

Les flux dont bénéficient les ménages modestes, ainsi que les plus démunis, à partir de divers dispositifs sociaux, sont difficiles à identifier de façon spécifique au secteur de l'eau, les aides principales issues de ces dispositifs n'étant pas ciblées sur la facture d'eau et les aides directes (fonds de solidarité logement) pesant peu au regard de celles-ci.

3.3. Consommations domestiques, tarifs et taux d'efforts des ménages

Les consommations domestiques et les tarifs qui s'y appliquent posent quatre difficultés :

- la référence habituelle des montants payés est celle d'un abonné qui consomme 120 m³ d'eau par an. Cette consommation était celle d'un ménage de 2 adultes et 2 enfants dans les années 1970. Aujourd'hui, la moyenne de consommation de tous les abonnés est proche de 120 m³ par an, mais il s'agit d'une moyenne entre les ménages équipés de compteurs individuels (qui consommeraient de l'ordre de 90 m³ par an), les activités non domestiques et les immeubles regroupant plusieurs logements dans un seul abonnement. C'est donc un « **prix conventionnel** » au m³ sur la base d'une telle consommation qui est analysé.
- Les barèmes de tarification comportent des parts fixes (« abonnement ») et des parts variables (proportionnelles aux consommations), avec de plus en plus souvent des tranches qui rendent progressifs ces tarifs appliqués à chaque abonnement.
- Le tarif d'un abonnement « domestique » concerne aussi bien des ménages isolés que des groupements collectifs de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de ménages, ainsi que les usagers professionnels qui n'ont pas été identifiés comme « non domestiques », dits APAD (cabinets médicaux, coiffeurs, etc .).

- Tous les utilisateurs ne sont pas présents durant toute l'année : les secteurs touristiques connaissent des problèmes de répercussion des coûts fixes du service entre les résidents permanents et les usagers saisonniers.

L'évolution des consommations (volumes vendus) est *a priori* bien sériée par deux analyses complémentaires :

- la consommation domestique résulte d'une part de l'évolution démographique et d'autre part de l'évolution des « **consommations unitaires domestiques** » (en général mesurées en L/j/habitant) liée à l'évolution des pratiques de consommation ;
- les demandes des usages professionnels, liés à l'évolution des activités, qui peuvent souvent s'apprécier localement à partir des données disponibles (taux d'emplois, principales branches d'activités) dans les documents de planification (SCOT, PLU) et les facturations constatées.

Ces informations ne sont cependant pas directement accessibles.

On sait certes que la facture moyenne est de l'ordre de 400 € par an et par ménage. On dispose des prix conventionnels par autorité organisatrice, pour autant qu'elle ait renseigné cette information dans la base SISPEA.

Statistiquement, les données suivantes sont *a priori* robustes, car assises sur des mécanismes précis (système de facturation de l'opérateur d'une part et données INSEE d'autre part) :

- la population desservie (si l'on met de côté les résidents saisonniers, ce qui est tout de même une sérieuse impasse) ;
- le volume vendu aux utilisateurs ;
- le nombre d'abonnés ;
- les chiffres d'affaires correspondants ;
- le nombre d'habitants par ménage.

D'autre part, pour apprécier ces enjeux du point de vue social, il convient de raisonner à partir des revenus et de la taille des ménages, alors que l'on ne dispose pas d'informations directes sur les dépenses de ces ménages et de leurs dépenses, car ils ne peuvent pas être confondus avec les abonnés. Le croisement entre les revenus, issus de bases statistiques et les dépenses, issues des fichiers de facturation des services d'eau, ne peut donc être réalisée aujourd'hui que par enquêtes spécifiques nationales, mais avec les limites de celles-ci, ou par un travail local qui demande un fort investissement et ne permet ni généralisation, ni analyse diachronique, pourtant essentielle à la réflexion.

L'utilisation très fréquente de ratios par abonné est une facilité dangereuse, car elle est spontanément interprétée comme une analyse par ménages, ce qui n'est pas le cas. La mise en regard des ressources et des dépenses des ménages pour l'eau se heurte aujourd'hui à des difficultés statistiques sérieuses, ce qui contribue à la confusion du débat.

Les approches qui permettraient d'avoir une réponse sérieuse à la question la plus simple qui est posée à la mission (combien paient les ménages et quel effort cela représente-t-il ?) sont ainsi paradoxalement loin d'être accessibles. En particulier, on ne dispose que très rarement de statistiques sur les consommations et les montants payés par les ménages à l'intérieur d'une même zone de tarification. Il paraît cependant essentiel de disposer d'une telle distribution statistique (Figure 97) selon la méthodologie proposée par la mission (annexe 34.2) et d'en tenir une chronique (Figure 98) sur plusieurs années (cela a été fait à Nantes, par exemple). Ces données, croisées avec les informations sur le revenu des ménages par quartier, permettent de déceler finement les besoins de soutien au paiement des factures pour certains ménages et pour certains territoires (cela a été fait à Grenoble).

Les 50 expérimentations en application de la loi Brottes sont une occasion exceptionnelle de mieux connaître la réalité des taux d'efforts, c'est-à-dire la proportion du revenu des ménages consacrée à l'eau et à l'assainissement (voir proposition en partie 2). Plusieurs études locales

ont apporté des éclairages extrêmement intéressants, mais cela ne donne pas une vision générale de la question.

3.4. L'assainissement non collectif

La mission a relevé la disparité de situation entre les utilisateurs raccordés (ou raccordables) à l'assainissement collectif et ceux des zones d'assainissement non collectif au regard de la propriété publique ou privée des installations, ainsi que la différence de flux financiers, notamment au regard des redevances des agences de l'eau (annexe 25).

Les conditions de fonctionnement des SPANC sont fortement contestées par les associations de consommateurs, et notamment par « consommation, logement et le cadre de vie » (CLCV) dans un mémorandum récent[62].

La réglementation concernant les SPANC a évolué en 2012 pour répondre aux observations légitimes des associations de consommateurs. Les regroupements de services que va provoquer la loi NOTRe sont une opportunité pour adapter le nombre de personnels des SPANC à un nouveau régime de croisière, où les diagnostics initiaux seront beaucoup plus rares.

La connaissance du patrimoine privé et des frais d'entretien par les particuliers est très déficiente et il est difficile, malgré diverses tentatives réalisées par des agences de l'eau, d'établir des constats solides sur d'éventuelles iniquités dans le traitement des deux situations, AC ou ANC. Le coût, sur une longue période (investissement et exploitation, y compris les redevances et les aides des agences), est vraisemblablement, sauf cas particuliers, du même ordre de grandeur en ANC et en AC.

Il faut néanmoins réserver à l'ANC une part importante, surtout pour éviter à la collectivité d'investir dans des canalisations de collecte des eaux usées qui seraient destinées à desservir des zones peu denses et des écarts, donc générant des dépenses d'investissement et d'exploitation ultérieure très élevées au regard des services rendus. La demande des associations de pouvoir réviser plus facilement les zonages va dans le bon sens.

La Cour de comptes a choisi d'approfondir ce sujet avec les chambres régionales des comptes[63], et le Comité national de l'eau a inscrit à l'ordre du jour de sa séance du 2 mars 2016 le mandat d'un groupe de travail qui y sera consacré. La mission n'a donc pas approfondi davantage ce sujet dans le présent cadre et n'a pas émis de recommandations dans ce domaine.

---

[62] La CLCV créé un site spécifique dédié à ce sujet où ce mémorandum est accessible en téléchargement : http : ://www. clcv. org/themes/bienvenue-sur-lespace-anc-assainissement-non-collectif. html.

[63] Il n'est cependant pas traité dans le rapport annuel 2016 de la Cour rendu public le 10 février 2016 .

4. Quels facteurs majeurs d'évolution vont dominer les prochaines années ?

On analyse ici les principales étapes qui expliquent l'évolution constatée des prix et les facteurs susceptibles de peser dans l'avenir sur ces prix. Les principaux moteurs de la croissance des prix unitaires (hormis l'effet de l'augmentation récente de la TVA sur l'assainissement, qui a pesé directement sur le prix du service) ont été :

- pour l'eau potable : les traitements et les interconnexions pour accéder à des ressources mieux protégées ;
- pour l'assainissement : la mise aux normes des installations ;
- pour les deux, la réduction des volumes facturés, conduisant à faire porter une part de dépenses quasi fixes sur une vente plus faible.

4.1. Des contextes et des modèles économiques successifs très différents

Les services d'eau ont connu, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale deux grandes périodes (avec des différences et des décalages temporels entre l'eau potable et l'assainissement, et des situations très contrastées entre les milieux urbains et ruraux). Ces deux périodes ont été portées par des modèles économiques des services très différents. Depuis quelques années, s'amorce une nouvelle période, sans doute de durée au moins comparable, d'une nature encore différente. La particularité de ces services, c'est que chaque période hérite de la situation créée par la précédente.

Une période de développement :1945-1975[64]

Cette période hérite d'une situation extrêmement contrastée entre les centres urbains dotés de services, mais dont bon nombre des infrastructures ont été détruites durant la guerre, d'un tissu industriel exsangue et d'un milieu rural quasi dépourvu d'équipement. Ces « Trente Glorieuses » vont être marquées par l'ambition de développement industriel et un enjeu collectif : améliorer le confort des ménages, notamment avec la recherche d'une meilleure équité urbain-rural.

- **en secteur urbain** : croissance des besoins unitaires liée à l'amélioration du confort (équipement électroménager, développement du lavage quotidien, etc.) ;
- **en secteur rural** : développement des réseaux d'eau potable, nouveaux raccordés, investissements fortement subventionnés par des ressources budgétaires non assises sur le prix de l'eau (aides de l'État et des départements), et générateurs de nouvelles recettes (nouveaux clients raccordés) ; fort appui technique des services de l'État, structuration sur des bases souvent départementales.

Dans les deux cas, on constate des investissements puissants, mais un prix de l'eau globalement facile à maîtriser par ces effets de boule de neige (la dépense nouvelle est génératrice de recettes nouvelles, et n'est pas entièrement supportée par la facture d'eau). Les services sont en croissance, les effectifs supplémentaires sont facilement financés.

Une période de montée en exigence et en tension :1970-2020

La décennie 1970-1980 connaît les premiers signes de ce qui va s'imposer comme une généralité à partir des années 80. Les années 1980 héritent d'un système déjà très développé, y compris en zones peu denses, dont les prix de vente, maintenus artificiellement bas par les effets de développement et de subvention externe, couvrent mal les charges.

---

[64] Bien entendu, ces limites de périodes ne sont pas marquées comme des ruptures à des dates précises : c'est pourquoi il a été fait le choix de les caractériser par des périodes qui se recouvrent partiellement. Vu l'ampleur des développements de l'après-guerre, il n'est pas ici nécessaire de remonter plus avant dans l'histoire, même si l'on sait bien qu'une grande part de l'héritage des infrastructures des services urbaines remonte à la montée en puissance de ces équipements depuis le début du XIXe siècle et singulièrement depuis le milieu de ce siècle.

Dans ces décennies, les effets de ciseaux entre les recettes et les dépenses vont progressivement s'amplifier :

- stagnation, puis diminution de la consommation, avec la réduction de l'activité industrielle raccordée et le développement de technologies économes en eau (électroménager) ;
- montée en puissance des redevances des agences de l'eau qui permettent de substituer des solidarités urbain-rural de bassin à la solidarité nationale (suite à la suppression des aides de l'État), ce qui instaure le début d'un circuit financier interne (« l'eau paie l'eau »)
- renforcement des exigences de qualité sanitaire et environnementale, qui génèrent d'importantes dépenses supplémentaires sans élargir l'assiette des recettes :
    - **en secteur urbain** : développement de filières de potabilisation, notamment d'eaux de surface, de haute technicité consommatrices en fonctionnement, remplacement des conduites en plomb, mise aux normes des stations d'épuration et des collectes d'eaux usées (conformité ERU), développement de la maîtrise des eaux pluviales ;
    - **en secteur rural** : poursuite du primo-équipement, plus orienté vers l'assainissement collectif, abandons de captages et interconnections pour répondre aux normes de potabilisation, toutes dépenses nouvelles en face desquelles les volumes de service rendu ne progressent que faiblement ; retrait progressif de l'ingénierie publique de l'État ; amorce en fin de période de la baisse des subventions départementales, restrictions du recours aux fonds européens ;
- Émergence progressive de la tension sur les équilibres financiers des services : investissements moins subventionnés hors secteur de l'eau, assiettes en réduction, investissements lourds de mise aux normes non producteurs d'accroissement des ventes d'eau ; les réponses trouvées ont résidé dans une forte croissance des prix unitaires, un faible rythme de renouvellement, dont les conséquences sont amoindries par les mises aux normes, puis plus récemment par des gains de productivité.

La première décennie du XXIe siècle voit émerger des préoccupations qui sont, sans doute, annonciatrices des enjeux des prochaines décennies.

Une période de consolidation 2010-2040[65]

Cette nouvelle période hérite de dispositifs technologiques complexes et coûteux, d'un patrimoine très développé, même dans des secteurs de faible densité de consommation, qu'il a fallu un peu trop délaisser pour faire face aux exigences des mises aux normes et qui commence à vieillir, notamment pour les réseaux, et d'un prix de l'eau dont la croissance récente est perçue comme atteignant le seuil de l'acceptabilité de populations qui, par ailleurs, ne voient guère de perspectives pour l'amélioration de leurs ressources financières.

Elle se situe dans un contexte où, malgré ces difficultés structurelles, les développements des connaissances en matière de santé publique et d'environnement mettent chaque jour en débat l'intérêt de se donner de nouvelles ambitions. Ces ambitions sont séduisantes, mais dans la mesure où elles ne parviennent pas à trouver une réponse adaptée, elles deviennent anxiogènes.

La tentation est donc forte de poursuivre la course en avant qui s'est amorcée sur des bases économiques trop fragiles ces dernières décennies. Si tel était le cas, la poursuite de la dégradation du patrimoine conduirait, tôt ou tard, à des réveils douloureux.

Les services ont besoin dans la durée d'être consolidés, et donc :

- de ne pas être soumis à des injonctions paradoxales (effets de ciseaux) qui viendraient les paupériser davantage en leur créant des charges excessives alors que leurs recettes sont fragiles ;
- de poursuivre de sérieux efforts de productivité, là où le mouvement amorcé n'est pas encore intervenu ;

[65] L'horizon 2040 n'est cité ici que pour rappeler que ces grandes périodes s'établissent sur des durées de plusieurs décennies, et il est indiqué par analogie avec les durées des phases précédentes.

- d'améliorer la relation de confiance avec les utilisateurs.

Après des décennies de développement des services dans des conditions permettant des prix modérés, puis de forte croissance des prix dans un contexte d'effet de ciseau entre fortes exigences de mise à niveau et volumes vendus en réduction, la période qui s'ouvre est celle où il faut, pour des recettes qui n'évolueront pas significativement, trouver la place d'un entretien soigné et du renouvellement progressif d'un patrimoine aujourd'hui dégradé, en saisissant l'opportunité d'une pause raisonnable dans l'évolution des pressions réglementaires.

Quatre facteurs semblent majeurs pour établir le cadre prospectif de court et moyen terme nécessaire pour fonder les propositions de la partie 2 :

- l'évolution normative
- l'évolution des autorités organisatrices
- la baisse des consommations
- la gestion du patrimoine

4.2. Evolution normative : une pause utile pour faciliter les transitions

Un certain nombre d'évolutions des préoccupations sanitaires et environnementales sont susceptibles de renforcer les exigences sur les services (annexe 37 pour l'eau potable et annexe 38 pour l'assainissement).

La mission en retient deux sujets dominants :

- Réussir le difficile pari d'une **prévention à la source de la pollution** d'origine agricole doit nécessairement mobiliser toutes les parties prenantes, et les services d'eau potable, directement intéressés, doivent évidemment en être. Les solutions curatives ne peuvent être la réponse adaptée à long terme. Une politique de prévention, qui réduirait les traitements curatifs des nitrates et pesticides ou qui éviterait des fermetures de captages proches au profit d'adductions d'eau lointaine, aurait un effet significatif de baisse de la facture d'eau. Mais ces mesures permettraient aussi une réduction des dépenses des ménages hors facture d'eau (ménages contraints par ces pollutions à des achats d'eau en bouteille).
- Améliorer la **gestion par temps de pluie des rejets polluants** dans le milieu reste un défi auquel des moyens importants sont à consacrer par les services d'assainissement collectifs (sur la nature des financements à mobiliser, en revanche, la question est ouverte – une mission CGEDD est en cours sur la gestion des eaux pluviales). Les mises aux normes correspondant aux obligations existantes peuvent représenter plusieurs pour cents du prix de l'assainissement, et c'est donc un facteur significatif (voir annexe 38).

Au-delà de ces deux sujets, compte-tenu des progrès très significatifs déjà réalisés et du temps nécessairement long pour que les mesures préventives de protection de la ressource trouvent leurs effets, la mission suggère de regarder avec la plus grande circonspection toute idée de renforcement normatif, notamment si conduit à renforcer des dispositions purement curatives.

Ce point de vue semble assez largement partagé au plan européen et la mission n'a pas décelé, à travers les diverses consultations qu'elle a menées, de nouveau mouvement significatif de préparation de nouveaux objectifs européens.

Cela ne veut pas dire qu'il faille tout figer : les récents nouveaux textes sur les substances dangereuses ou sur le radon dans l'eau distribuée en attestent.

4.3. Evolution des autorités organisatrices : un effet majeur de la loi NOTRe

L'alignement vers le haut des niveaux de service et de forts mécanismes de péréquation liés à l'augmentation de la taille des autorités organisatrices devraient avoir un effet modéré sur les prix, effet raisonnablement étalé dans le temps et compensé par des gains de productivité liés aux économies d'échelle occasionnées.

Les cinq années à venir vont être l'occasion d'une mutation profonde de la structure des services publics d'eau potable et d'assainissement qui se traduira par une réduction drastique du nombre des autorités organisatrices avec la quasi-disparition des plus petites et la généralisation de la situation où la même autorité organisatrice est en charge des deux types de services.

Cela aura pour effet l'effacement d'un fonctionnement de fait à plusieurs vitesses entre les services en milieu urbain et en milieu rural quand ces derniers n'avaient pas fait l'effort de se regrouper en syndicats puissants. La disparition des services « *low cost* »[66] s'accompagnera d'une convergence tarifaire résultant de trois phénomènes conjoints :

- l'amélioration des niveaux de services rendus en milieu rural, et tout particulièrement la surveillance et la qualité sanitaire de l'eau distribuée ;
- la disparition des imputations d'une partie des dépenses sur le budget général et des prestations bénévoles ;
- et les mises en conformité réglementaire,

Ces évolutions sont d'ailleurs en grande cohérence avec la volonté politique des responsables de ces autorités, comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent, d'assurer une péréquation progressive des prix au niveau du périmètre de gestion du service.

Ces effets, qui jouent en général dans le sens d'une hausse tarifaire en milieu rural, seront heureusement modérés dans beaucoup de cas par :

- la disproportion de taille entre les populations urbaines et les populations rurales d'une même autorité organisatrice : de faibles ajustements tarifaires pour les urbains (plus nombreux) permettent des efforts, notamment de restauration du patrimoine, qui sont nécessaires mais auraient été excessifs pour les bénéficiaires ruraux (moins nombreux) ;
- la mutualisation des prestations à plus grande échelle (achats, outils informatiques ou de télécommunication, interventions ponctuelles de spécialistes ou mobilisation de matériels spécifiques, etc.) ; cela permet de généraliser à coût marginal des services qui existent déjà pour une partie de la population ;
- la capacité renforcée des autorités organisatrices, une fois regroupées, à négocier, tant avec les opérateurs publics qu'avec les opérateurs privés, les conditions d'exercice du service, et notamment d'inciter ces structures à des efforts de productivité.

Il restera, dans tous les cas de regroupement ou de représentation-substitution par des syndicats, à :

- veiller à l'optimisation technique des infrastructures en évitant des investissements inutiles de comptage ou de sectorisation en cas de démantèlement d'un réseau sur deux autorités organisatrices différentes ; à l'inverse, en favorisant des interconnexions ou des dimensionnements d'ouvrages de façon cohérente avec les schémas départementaux (en AEP, assainissement, boues, matières de vidange) ou avec le SDAGE, alors que la répartition antérieure des responsabilités entre les collectivités indépendantes ne le permettait pas ;
- anticiper et accompagner socialement le changement des organisations de travail par des efforts de gestion des ressources humaines et de formation ;

[66] À bas prix et bas niveau de service.

- Investir significativement dans la communication pour faire comprendre et partager ces évolutions majeures, y compris au sein des élus locaux.

4.4. Baisse tendancielle des consommations d'eau distribuée

La baisse des consommations a fragilisé les équilibres financiers des services. Les parts fixes de facturation (« abonnements ») n'étant pas représentatives des charges fixes, les mécanismes de compensation tarifaire nécessaires pour équilibrer les comptes viennent bien souvent réduire l'économie pour l'utilisateur, et tout ceci engendre de grandes incompréhensions de la part de ceux qui, en économisant sur l'eau, espéraient naturellement réduire leurs dépenses de façon proportionnelle.

La baisse de consommation unitaire des consommateurs domestiques, observée ces 20 dernières années (voir par exemple la figure 15), a été concomitante aux fortes baisses des consommations des usagers non domestiques (essentiellement liées aux performances de recyclage et à la réduction des activités industrielles). Ces réductions, combinées avec les augmentations démographiques qui ne contrebalancent qu'une partie de ces réductions, ont conduit à un rythme annuel moyen de 1 % à 2 % de diminution des volumes vendus. Cette évolution générale est assez différente selon les territoires (dans le Sud de la France, cette évolution des consommations au sein de l'habitat est largement contrebalancée par la diffusion des piscines privées). Les plus grandes villes qui ont connu ces vingt dernières années les baisses les plus fortes semblent connaître depuis quelques années une amorce de stabilisation alors que les collectivités de plus faibles tailles ont vu ces évolutions s'amorcer plus récemment.

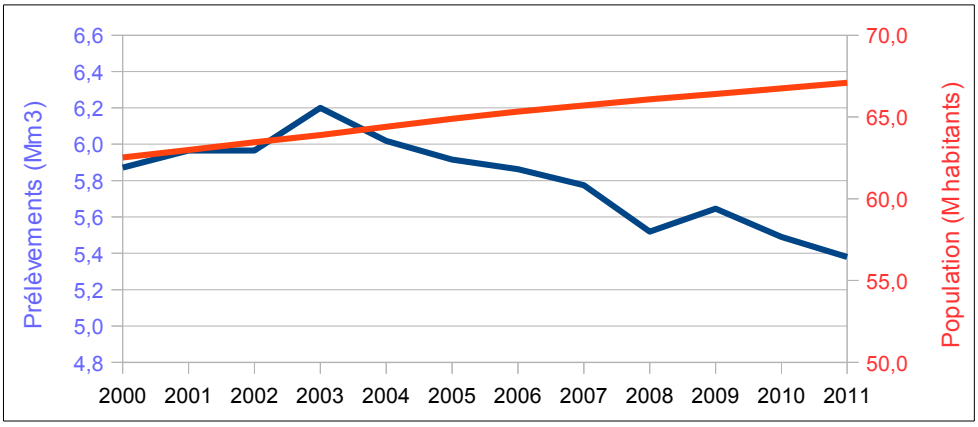


Figure 15: Evolution comparée des prélèvements des SPEA et de la population. D'après INSEE et SOeS, données réunies dans BIPE et FP2E, 2015.

Les baisses réelles[67] de consommations peuvent être considérées comme ayant un impact positif sur les ressources en eau, mais elles n'en posent pas moins dans la durée des difficultés sérieuses aux équilibres économiques des services et ne procurent le plus souvent pas les effets qu'en espèrent les consommateurs sur leurs propres factures. Les parts fixes représentent environ 20 % de la facture moyenne, mais les coûts fixes au moins 80 %, voire parfois 90 %, des charges. L'idée que la part fixe de la tarification serait représentative des coûts fixes est donc erronée : l'histoire des négociations difficiles sur ces sujets sensibles avec les consommateurs a, de fait, largement déconnecté la tarification et les charges. Quand un ménage muni d'un compteur individuel diminue de 10 % sa consommation, il réduit en moyenne

[67] Une part des baisses de volumes vendus n'est pas due à une réduction de la consommation, mais au recours accru de certains utilisateurs à des approvisionnements privés : dans ce cas, l'effet environnemental est au contraire généralement négatif, car les ressources sollicitées ainsi localement sont souvent plus fragiles que celles sollicitées par les systèmes publics.

sa facture de seulement 8 %, mais dans le même temps il creuse un déficit pour le service de 6 %[68] du montant de sa facture (Figure 16). Et si son comportement n'est pas isolé, les ajustements tarifaires nécessaires pour rééquilibrer les comptes viennent finalement amoindrir sérieusement les économies que chacun escomptait (Figure 17). Ce faisant, le consommateur diminue son « empreinte eau » globale seulement de 0,4 %[69], 20 fois moins que sa baisse de consommation sur ce poste : tous ses efforts d'évolution de ses autres pratiques de consommation (notamment son alimentation), sont d'un effet bien supérieur à celui-ci.

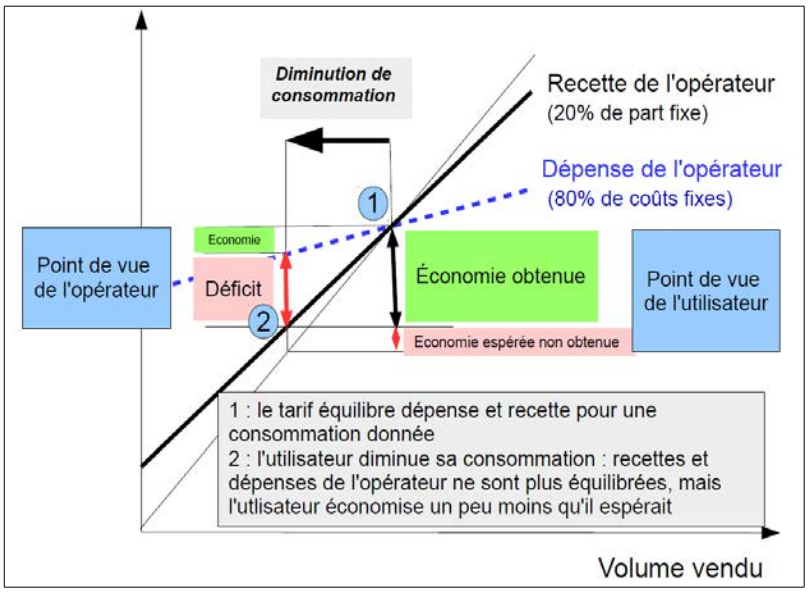


Figure 16: Effets directs de la baisse de consommation d'un utilisateur isolé.

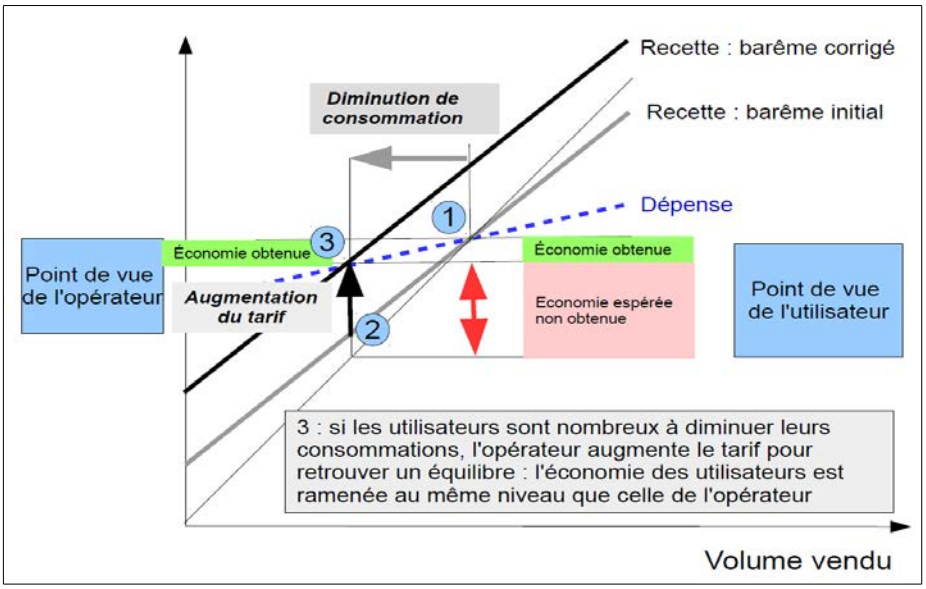


Figure 17: Effet à plus long terme de la baisse de consommation de l'ensemble des utilisateurs.

[68] Ces chiffres moyens ne sont évidemment pas représentatifs de situations particulières.

[69] L'ordre de grandeur de 50 m^3/an/habitant de la consommation d'eau domestique est à comparer aux 1400 m^3/an/habitant de l'ensemble des consommations de ressources en eau induites par l'ensemble de ses usages.

Des exceptions notables à cette situation, fréquente en France métropolitaine, existent cependant lorsque la croissance démographique, les besoins de rechercher de nouvelles ressources pour des raisons de qualité, ou des consommations saisonnières obligent à redimensionner les infrastructures existantes avec peu de recettes correspondantes. En effet la réduction des besoins a alors un impact direct sur le dimensionnement de nouveaux investissements. Une modération des demandes par l'évolution des comportements est alors immédiatement une stratégie « gagnant-gagnant » pour le service et pour les utilisateurs[70].

4.5. Gestion du patrimoine : un redressement est nécessaire

4.5.1. Ne pas confondre bonne gestion du patrimoine et renouvellement inconsidéré

Durant les vingt dernières années, au moins, les efforts de renouvellement des infrastructures ont été insuffisants. Des investissements de mise en conformité étaient indispensables et conduisaient à augmenter les prix pour les financer. Pour modérer autant que faire se peut la croissance des prix, les renouvellements ont été différés.

Les efforts de gestion du patrimoine à entreprendre sont souvent brandis comme des épouvantails, l'avalanche des milliards d'investissements annoncés comme indispensables et leurs conséquences présumées sur le prix de l'eau font frémir.

Le retard accumulé est en effet important et poursuivre aveuglément sur cette voie de la facilité serait coupable à l'égard des générations futures (et même bien souvent à l'horizon de 10 ans). Mais l'optimisation des politiques de gestion du patrimoine incluant la maintenance peut permettre à la fois d'assurer cette remise à niveau nécessaire et de maintenir les efforts de modération du prix, sous réserve de consentir les efforts nécessaires pour la connaissance de l'état de ce patrimoine et de mettre en œuvre des politiques d'exploitation et de maintenance respectueuses de la fragilité du patrimoine[71].

Une bonne politique de gestion du patrimoine consiste d'abord à améliorer l'exploitation et l'entretien des infrastructures, à moins les solliciter inconsidérément, à ajuster les pressions, et à éviter ainsi de les dégrader encore plus : le premier objectif est de les « faire durer » le plus longtemps possible.

Elle s'appuie ensuite sur une politique volontariste de renouvellement.

La mission a procédé à des simulations (annexe 28.2) permettant d'illustrer, de façon globale, cette question du rythme de renouvellement des réseaux d'eau potable en tenant compte de leur historique de pose et d'hypothèses générales de renouvellement. On montre aisément que poursuivre dix ans de plus un rythme de renouvellement insuffisant conduit, ensuite, à rendre nécessaires des mesures de rattrapage qui dépassent les efforts maximaux annuels qui ont été consentis pour constituer ces réseaux, alors que les conditions de financement pour le faire sont beaucoup moins favorables (ces réinvestissements ne génèrent pas de recettes supplémentaires).

Les volumes physiques d'investissement[72] des quinze dernières années ont été globalement stables (Figure 18) mais les réseaux, plus particulièrement, pour lesquels sont nécessaires les plus importants efforts financiers de renouvellement n'ont pas connu d'effort de redressement

[70] C'est en particulier le cas dans les DROM (Mayotte et Guyane, mais aussi sur l'île de la Réunion). Voir le rapport spécifique sur ce sujet déjà cité.

[71] L' « école française de l'eau » a, de ce point de vue, beaucoup à apprendre, non pas en théorie, mais en attention pratique et quotidienne, de nombreux opérateurs de culture « anglo-saxonne », en dehors des États-Unis d'Amérique, par exemple en Afrique anglophone.

[72] Pour disposer d'un indicateur du volume de travaux, les montants ont été corrigés de la variation de l'indice des travaux publics.

(1,5 % par an environ) alors que les usines ont connu une croissance globale significative (+4,5 % par an), tendance qui aujourd'hui ne se poursuit pas.

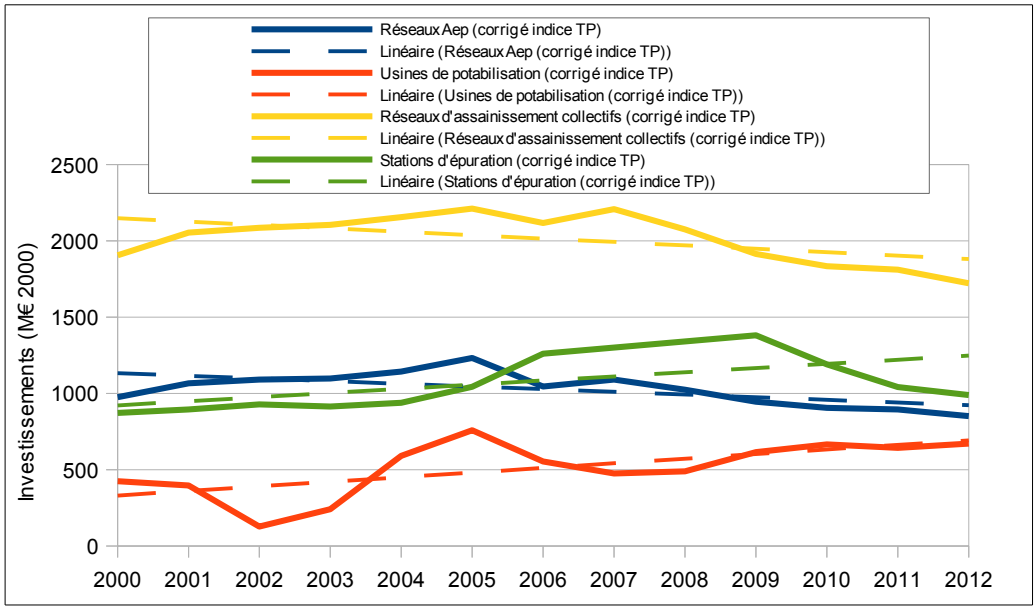


Figure 18: Evolution des volumes d'activité d'investissement (euros courants corrigés de l'indice TP pour les canalisations). Sources : INSEE et SOeS.

4.5.2. L'exemple de la lutte contre les fuites des réseaux d'eau potable

Le débat sur les fuites dans les réseaux d'eau potable est à ce titre instructif. Il est à la fois faux de dire qu'en toutes circonstances la politique de réduction des fuites jusqu'aux niveaux préconisés par la réglementation serait une économie à terme pour les usagers et faux de dire qu'en toutes circonstances cette politique ne serait qu'une contrainte environnementale supplémentaire venant peser sur le prix de l'eau en imposant des dépenses que la gestion du service ne justifie pas. En pratique, lutter contre les fuites est d'abord une gestion utile pour la sauvegarde du patrimoine (éviter des affouillements générant des ruptures) qui s'opère par un ensemble de mesures (sectorisation, réduction et gestion des pressions, etc.) qui ne se limitent pas au remplacement coûteux des canalisations. Le mécanisme réglementaire mis en place (inventaire patrimonial, puis plan de réduction) est vertueux, il revient aux autorités organisatrices de s'appuyer sur cette démarche engagée récemment pour construire une stratégie dans la durée. Il faut en revanche être vigilant pour les situations où ni la tension sur les ressources en eau ni la gestion du patrimoine ne justifieraient une précipitation dans le renouvellement systématique des canalisations, dont le principal résultat concret serait alors un surcoût injustifié.

4.5.3. Un rééquilibrage à venir entre l'investissement neuf et le renouvellement

Les dépenses d'investissement importantes ces dernières années pour atteindre la conformité environnementale ou sanitaire devraient diminuer maintenant que l'équipement épuratoire et le remplacement des branchements en plomb sont terminés. Les actions préventives de réduction des pollutions d'origine agricole commencent à être en place, mais les effets d'économie sur les traitements ne se font pas encore sentir.

Malheureusement, cette diminution globale des investissements de mise en conformité ne sera pas pleine et entière, car des investissements importants resteront nécessaires dans les années à venir en matière de fonctionnement des réseaux d'assainissement (notamment par

temps de pluie), ou en matière de traitement de potabilisation en attendant les effets sur les eaux souterraines des actions agricoles préventives.

Les mécanismes financiers, et notamment l'intervention des agences de l'eau, seront cruciaux pour accompagner les collectivités dans cette réorientation : si ces mécanismes sont concentrés sans discernement sur le seul investissement neuf ou les seules mises aux normes, ils créeront un effet d'aubaine pour celui-ci qui ira à l'encontre de la politique à poursuivre de redynamisation du renouvellement. Inversement, il ne faut pas que ces aides dédouanent les autorités organisatrices de leur responsabilité de gestion patrimoniale et envoient un autre signal qui serait tout autant contre-productif : « *négligez le renouvellement, et quand vous serez confrontés à des besoins auxquels vous ne pourrez pas faire face, si ce n'est au prix d'augmentations tarifaires insupportables, les agences de l'eau seront là pour vous tirer d'affaire* », et par ailleurs inéquitable à l'égard des autorités organisatrices, nombreuses, qui s'efforcent de conduire des politiques vertueuses de gestion de leur patrimoine.

Les agences de l'eau ont récemment lancé diverses initiatives en ce sens, par appels à projets, de façon à éviter les effets pervers évoqués ci-dessus.

Une stratégie plus active de renouvellement du patrimoine est indispensable, notamment concernant les réseaux, pour éviter des difficultés majeures ultérieures.

La baisse partielle, mais concomitante, des besoins d'investissement neuf pour développer de nouvelles infrastructures devrait permettre de maintenir un rythme d'investissement global raisonnable.

Les outils financiers de la solidarité de bassin (agences de l'eau) ont commencé à être adaptés en vue d'accompagner cette réorientation des priorités.

4.5.4. Des équilibres à venir tendus qui conduiront vraisemblablement à des hausses modérées des tarifs

Au total, malgré les gains de productivité que produira le regroupement des services et malgré la diminution des investissements de mise en conformité, les charges seront au mieux stabilisées en raison des besoins de renforcement de la maintenance et du renouvellement du patrimoine.

Si les dépenses à venir vont être dominées par la gestion du patrimoine et une relance nécessaire des renouvellements, les recettes vont continuer à connaître l'effet d'une baisse des consommations, sans doute plus modérée pour les grandes villes qui ont déjà connu des évolutions fortes depuis 20 ans. On observera donc une hausse des prix par m^3 d'eau consommée même si les montants à percevoir sont stables.

La communication, aujourd'hui concentrée sur les prix conventionnels unitaires, induit une perception négative de ces évolutions. Une communication intégrant les montants réellement payés par les ménages devrait conduire à rééquilibrer ces perceptions erronées.

4.6. Un autre modèle de financement inspiré d'autres pays ?

Dans le système français de « l'eau paie l'eau » et du « pollueur payeur », même imparfaitement mis en œuvre, le choix du m^3 d'eau potable consommé comme assiette de facturation des services est, comme dans d'autres pays, plus vertueux et responsabilisant pour les consommateurs que celui des pays qui assoient les paiements sur d'autres assiettes plus stables (charges foncières ou d'habitation).

Ce système de recettes reste soumis à un redoutable effet de ciseaux (baisse des consommations, augmentation des charges). Plusieurs interlocuteurs de la mission ont émis le message que le modèle de financement français ne serait pas soutenable à terme et qu'il serait souhaitable de s'inspirer d'expériences d'autres pays européens. Asseoir les paiements sur d'autres bases pourrait également présenter un intérêt social en termes d'équité, ces autres bases étant plus liées à la capacité financière des ménages que ne l'est la consommation d'eau.

4.6.1. Prix de l'eau et systèmes de facturation dans d'autres pays

La comparaison des prix entre les pays souffre des mêmes difficultés méthodologiques que celles relevées pour assurer une observation de ces prix au niveau national, difficultés amplifiées par la diversité des systèmes de financement (annexe 32.2).

Au-delà de ces aspects techniques, la situation en France n'apparaît pas exceptionnelle au sein des pays de l'OCDE : son prix moyen se situe dans le groupe des pays où il est élevé, mais pas parmi ceux où, en Europe, il est exceptionnellement élevé (Allemagne, Danemark et Écosse).

Cette comparaison générale peut être complétée utilement par un baromètre de l'institut *NUS-consulting,* financé par la FP2E (annexe32).

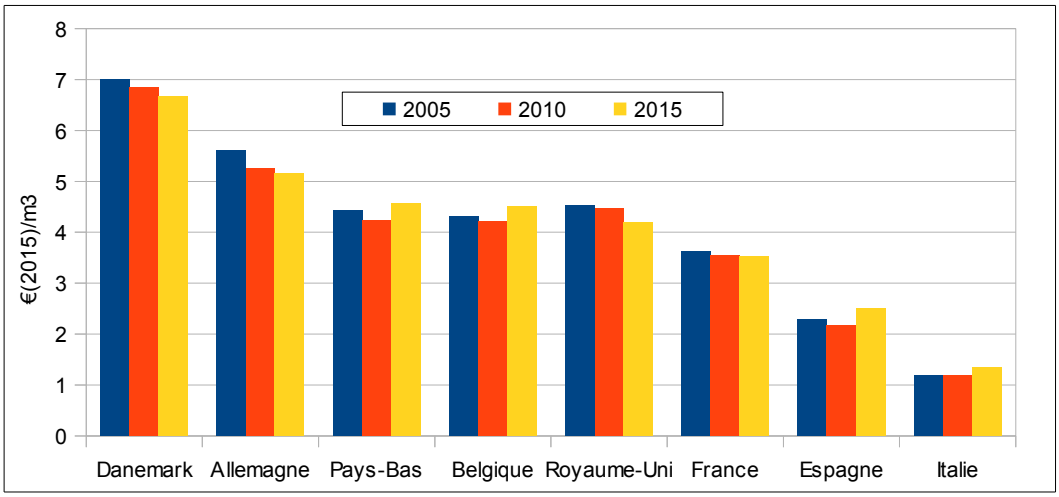


Figure 19: Evolution des prix conventionnels (€2015/m³ pour une facture de 120 m³ incluant les taxes) des services publics d'eau potable et d'assainissement des cinq plus grandes villes de divers pays européens. Source : : NUS Consulting, 2003, 2010, 2011, 2013 et 2015, cités par BIPE et FP2E. L'année 2005 est interpolée par la mission entre 2003 et 2010. Les données ont été corrigées de l'inflation de chaque pays par la mission.

Les prix dans ces grandes villes n'ont pas nécessairement suivi les tendances du niveau national : ils ont par exemple légèrement baissé en euros constants en France pour ces cinq villes (ils y ont augmenté moins vite que l'inflation) alors qu'ils ont augmenté en euros constants au niveau national. Il semble cependant que l'on observe l'amorce d'une convergence entre ces prix conventionnels, les plus élevés augmentant sensiblement moins vite que l'inflation de leur pays, et les plus bas sensiblement plus vite.

Le faible montant des prix conventionnels des grandes villes italiennes doit être interprété en tenant compte du fait que les volumes consommés sont plus élevés (175 L/j/hab) qu'en France (148 L/j/hab). Inversement le prix élevé dans celles d'Allemagne est assorti de consommations plus faibles (121 L/j/hab)[73]. Les factures effectives sont donc moins disparates que les prix unitaires.

[73] Ces consommations unitaires sont des moyennes nationales citées ici comme ordre de grandeur, et non les moyennes des consommations unitaires sur les villes concernées, qui sont très vraisemblablement inférieures.

4.6.2. Changer le système de recettes ?

Les facturations sans lien direct avec les consommations (assises sur des caractéristiques foncières) restent présentes même si, pour l'eau potable, la tendance à une facturation au volume semble progressivement l'emporter.

Pour l'assainissement et les eaux pluviales, les systèmes forfaitaires (au raccordement, selon des barèmes liés à la nature du logement) sont plus fréquents. La répercussion du coût de l'assainissement sur les volumes d'eau potable consommés n'est cependant pas une spécialité purement française.

Aux Pays-Bas[74], par exemple, l'eau potable est payée au volume d'eau consommé (compagnies à capitaux publics de droit privé). La collecte des eaux usées est payée aux 408 municipalités (qui exercent en régie l'égouttage comme en Wallonie) via les taxes foncière et d'habitation (les familles les plus modestes en sont exemptées) et aux *water boards* qui assurent la gestion des canaux et rivières et la protection comme les inondations. Le barème comporte un tarif spécial pour les personnes seules et un tarif général pour une famille, basé sur une hypothèse de trois personnes, quelle que soit la taille réelle de cette famille. Comme le soulignent B. Barraqué et M. Montginoul[75], ce système est favorable aux ménages modestes et aux familles nombreuses.

Au vu de ces éléments, la mission, dans les propositions qui suivent, s'est placée dans la perspective d'un maintien de la facturation au volume d'eau consommée tant pour l'assainissement collectif que pour l'eau potable, en raison de la « mise en tension » vers les gains de productivité que ce système induit et parce que ce système reste perçu, malgré les critiques, en France comme le plus équitable . L'abandon de la tarification au volume d'eau consommée, au profit de solutions peut-être plus pragmatiques et plus équitables, mais moins vertueuses du point de vue environnemental, constituerait une remise en cause que les difficultés actuelles, même si elles sont réelles, ne justifient pas.

Cette stabilité semble en outre préférable pendant la période de profonds changements institutionnels qui s'annonce avec la loi NOTRe.

La question des eaux pluviales fera en mars 2016 l'objet d'un rapport spécifique, qui examinera notamment les modalités de financement de ce service.

4.6.3. Évoluer vers le modèle des *Stadtswerke* allemands ?

Des synergies techniques (gestion énergétique, épuration et déchets) et dans le service aux usagers sont possibles entre divers services publics délivrés à domicile, notamment avec l'énergie (gaz et électricité) et les déchets, voire les télécommunications. Les innovations en termes de fréquence de relevé ou de télé-relève peuvent concourir à des services accrus aux usagers, notamment, pour l'eau potable, avec la détection rapide de fuites après compteur. De nombreux opérateurs publics, privés ou d'économie mixte, ont en Europe des compétences multiples : l'effet sur la concurrence serait bien sûr à examiner avec soin, mais cela ne semble pas un obstacle insurmontable. Enfin, en Allemagne notamment, les capacités à mutualiser les ressources financières entre les services, en adossant les services d'eau potable et d'assainissement aux services beaucoup plus profitables de l'énergie, n'organisent-ils pas un flux financier assurant la soutenabilité financière de l'ensemble de ces services ? En quelque sorte, dans cet esprit, l'eau et l'assainissement ne devraient-ils pas devenir un service annexe d'autres services plus profitables, dont ils deviendraient une sorte de charge de service public comme une autre ?

---

[74] Voir notamment la revue générale des politiques de l'eau aux Pays-Bas : « *Water governance in the Netherlands, fit for the future* ? », in *OECD Studies on Wate*r, OECD, 2014.DOI:10.1787/9789264102637-en

[75] Référence : voir annexe35 .

La mission voit dans une telle évolution une perte considérable de lisibilité, alors même que le dispositif actuel est encore loin de convaincre les associations de consommateurs de sa transparence. Aussi, et bien que le cantonnement sectoriel des services soit vraisemblablement moins propice aux économies liées aux synergies entre services publics urbains différents, la mission ne propose pas une redéfinition des périmètres des budgets annexes ni une obligation générale à jumeler ces prestations, mais des actions pour faciliter ces synergies dans le cadre actuel.

Deuxième partie : Propositions

Les propositions de la mission sont directement issues des constats et analyses de la première partie. Les chapitres qui suivent, qui les exposent, ne reprennent pas en détail ces éléments , mais discutent, le cas échéant, différentes options que ces constats suscitent.

Ces propositions sont organisées de la façon suivante :

- Le chapitre 5 regroupe les démarches concernant l'accès à l'eau pour les plus démunis.
- Le chapitre 6 traite des questions de tarification sociale.
- Le chapitre 7 expose les propositions de la mission pour faire de la mise en œuvre de la loi NOTRe une vraie opportunité pour les SPEA et notamment accompagner ce processus par les appuis et la communication indispensables.
- Le chapitre 8 discute la pertinence d'une sortie du modèle de financement actuel et propose des mesures de nature à améliorer les financements de ces services.
- Le chapitre 9 est consacré aux démarches d'amélioration de la performance et de la productivité des services.
- Le chapitre 10 développe les propositions relatives au renforcement des outils de régulation nationale du secteur.
- Le chapitre 11 propose diverses pistes pour partager et mettre en œuvre ces recommandations.

5. Renforcer l'accès à l'eau pour les plus démunis

Renforcer l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement pour les plus démunis (SDF, réfugiés et immigrés illégaux, habitants des quartiers d'habitat informel notamment en Guyane et à Mayotte) est une priorité.

L'adoption, par l'assemblée générale des Nations-Unies, le 25 septembre 2015, des objectifs du développement durable 2016-2030 (ODD) comportant des engagements de l'ensemble des États membres sur différentes cibles d'un objectif n°6 « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » peut être l'occasion d'engager la France dans un programme ambitieux dans ce domaine.

L'article L 210-1 du code de l'environnement (« *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous* ») ne reprend que partiellement la formulation que la France avait votée dans la résolution 64/292 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 28 juillet 2010 : « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».

De nombreux textes rappellent que, quel que soit le statut foncier (y compris occupations illégales) et quel que soit le statut des personnes (y compris immigrés illégaux), ces droits ont vocation à être respectés.

La notion de droit à l'assainissement (qui comprend en particulier la solution des latrines) ne saurait se confondre avec un droit au raccordement à un réseau d'assainissement collectif. De façon générale, l'instauration des services publics d'assainissement non collectif (SPANC), qui ne consistent pas à se substituer aux individus mais apportent des solutions de contrôle assurant la conformité des dispositifs semble une mesure adaptée à la mise en œuvre de ce droit.

Le débat sur la transcription en droit français du droit à l'eau a été relancé récemment[76].

Il serait pertinent de s'assurer que les formulations du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le code de l'environnement (pour l'instant seul le code de l'environnement en fait mention) soient accompagnées des ajustements nécessaires des formulations et de termes utilisés dans le code de la santé.

Il serait utile de préciser, conformément aux textes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), que le droit à l'eau potable et à l'assainissement comprend :

- la mise à disposition à domicile, ou à défaut dans un lieu public proche du lieu de vie, d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins essentiels.
- l'accès à domicile, ou à défaut dans un lieu public proche du lieu de vie, à des équipements lui permettant d'assurer son hygiène, dans le respect de son intimité et de sa dignité et qui assurent les traitements des urines et des fèces de façon appropriée avant un éventuel rejet dans le milieu naturel ;
- ces droits devant pouvoir être exercés à des coûts accessibles.

La mission propose à ce sujet, comme pour d'autres, des adaptations législatives[77].

---

[76] Une proposition de loi (PPL) récente, déposée sous l'impulsion du député Michel Lesage, qui s'inscrit dans une longue séquence de propositions de loi sur ces sujets, propose diverses mesures. Le CNE a exprimé, lors de sa séance du 15 décembre 2015, ses inquiétudes concernant les propositions de cette PPL, qui concernent à la fois l'accès à l'eau et l'assainissement pour les plus démunis (nouvelle définition juridique, obligation des communes à développer de bains publics et de fontaines publiques, ou de mobiliser les équipements existants (publics ou privés ayant fait l'objet de subventions communales) et la péréquation sociale du paiement des services (sujet traité au chapitre suivant).

1. Recommandation législative : modifier l'article L210-1 du code de l'environnement pour y ajouter l'expression du droit à l'assainissement et assurer les adaptations du code de la santé publique qui peuvent en découler.

En ce qui concerne les modalités pratiques des obligations envisageables, il semble souhaitable d'encourager à utiliser au mieux les équipements publics existants (stades, piscines, établissements scolaires, etc.…, etc.) pour répondre à cet objectif, pour autant qu'une étude précise établisse la pertinence de la localisation de ces équipements.

La mission recommande de confier cette responsabilité aux autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement. Un argumentaire détaillé est explicité en annexe 29.

Pour le financement, il faut souligner la modicité des sommes en jeu (vraisemblablement quelques millions d'euros par an si l'on s'appuie bien sur les équipements existants et que l'on proportionne l'offre de service à la réalité des besoins) : il n'est en rien choquant ni disproportionné que ces dépenses soient à charge des autorités organisatrices et imputées sur le prix de l'eau des utilisateurs payants et l'effet global sur les prix de ces mesures est absolument indiscernable (il convient de bien distinguer les mesures spécifiques pour les plus démunis qui touchent l'accès au service et les questions de tarification équitable, qui seront abordées au chapitre suivant, qui touchent la proportionnalité du paiement aux ressources : les services évoqués ici ne peuvent être qu'extrêmement partiellement, et uniquement symboliquement, pris en charge par les intéressés).

L'obligation de prendre en charge le développement de ce service aux plus démunis pourrait s'appliquer immédiatement aux autorités organisatrices de plus 100 000 habitants, puis être étendue ensuite.

Cette obligation pourrait être précisée comme suit :

- dans un délai d'un an, procéder, en partenariat avec les associations concernées et les collectivités ayant en gestion des équipements publics une étude des besoins et des solutions adaptées ;
- présenter cette étude et les propositions de l'autorité organisatrice en CCSPL ;
- réaliser (y compris par convention avec les opérateurs adéquats) la mise en accès des équipements existants mobilisés ou créés à cette occasion et imputer les dépenses sur les budgets annexes des SPEA ;
- opérer un suivi et une réévaluation régulière des besoins.

2. Recommandation législative : préciser la responsabilité des autorités organisatrices des SPEA pour mettre en place, là où ils sont nécessaires, des services de base pour les plus démunis (toilettes publiques, fontaines, bains-douche) gratuits ou à prix modeste, en mobilisant prioritairement pour cela des équipements publics existants.

Un rapport récent[78] a développé l'importance des besoins à Mayotte et en Guyane en particulier, où les habitats informels concernent des populations très importantes.

3. Recommandation au MEEM et au MOM : dans le cadre du plan d'action pour l'eau dans les DROM, accompagner, en particulier en Guyane et à Mayotte, la mise en œuvre rapide de bornes-fontaines et de latrines dans les quartiers informels.

---

[77] Dès lors qu'une recommandation supposait la mise en œuvre d'un texte de loi, la mission n'a pas considéré pertinent de préciser à qui celle-ci s'adressait plus spécifiquement.

[78] François Colas-Belcour, Étienne Lefebvre, Pierre-Alain Roche, Maxime Tandonnet, Jean-Claude Vial, « *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'Outre-mer et à Saint-Martin* », rapport CGEDD n°009763-01, IGA n°15050-14063-01 et CGAAER n° 14075, juin 2015.

6. Assurer la solidarité à l'égard des ménages à revenus modestes

La répartition des charges des services d'eau potable et d'assainissement entre les utilisateurs selon leurs consommations d'eau potable est une disposition pratique et vertueuse en termes de responsabilité environnementale, mais elle répond mal à l'enjeu de solidarité selon les revenus.

Cela fait de nombreuses années que l'importance de ce sujet en termes de cohésion sociale, mais aussi pour la bonne gestion des services eux-mêmes, a fait l'objet d'initiatives parlementaires ou gouvernementales (annexe 35). Les évolutions récentes concernant les coupures d'eau continuent à inquiéter les opérateurs, notamment ceux qui sont les moins bien équipés en termes de facturation et ne sont pas parvenus à mettre en place une mensualisation des paiements par prélèvement automatique.

Cette préoccupation n'est pas spécifique au secteur de l'eau potable et de l'assainissement . L'annexe 35 rappelle également en particulier les dispositifs préexistants dans le secteur de l'énergie et les dispositions concernant l'instauration du « chèque-énergie » introduites au code de l'énergie par la loi n°575 du 22 juillet 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont les modalités vont faire l'objet d'une expérimentation dès 2016 pour une généralisation début 2018.

6.1. Conforter le dispositif d'expérimentation de la loi Brottes

Au moment où débute la mise en œuvre de cinquante expérimentations de mise en œuvre des dérogations ouvertes par l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 « *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* » dite loi Brottes, la mission s'est essentiellement attachée, dans ce domaine, à la façon dont ces expérimentations, lancées en mars 2014, pourraient être les plus fructueuses possibles.

Ces expérimentations font l'objet d'une méthodologie et d'un système d'indicateurs qui, à ce stade, ne prévoient pas une information croisée aussi détaillée que la mission le souhaiterait. Une analyse précise conjointe des données sur la taille et les ressources des ménages et des consommations et dépenses effectives (brutes et nettes des aides apportées) de ceux-ci paraît indispensable pour assurer la pertinence de l'évaluation des taux d'effort des ménages qui en résultent avant et après mise en place du dispositif. Il serait nécessaire de financer les études nécessaires par une aide à 80 % des agences et des offices de l'eau, quand ce n'est pas déjà le cas.

4. Recommandation au MEEM : Compléter la méthodologie et les indicateurs de suivi proposés aux 50 expérimentations engagées au titre de la loi Brottes sur la tarification sociale.

Le développement des tarifications sociales, si l'expérience fonctionne, va modifier significativement la notion même de prix (les prix étant de fait différenciés selon les usagers). Les bases de données actuelles ne sont pas adaptées pour accueillir des données détaillées concernant les tarifications sociales, qui pourtant vont devenir une part significative de la description de la réalité des services. Il est prévu de confier la gestion de la base des indicateurs de la loi Brottes ainsi complétés à l'ONEMA, mais il serait utile de préciser le mandat de l'ONEMA sur les exploitations à faire de cette base, dès lors que celle-ci sera complétée comme proposé par la mission. Il conviendrait d'intégrer ces éléments dans le bilan prévu des expérimentations par le CNE et de préparer techniquement la base SISPEA à intégrer les données de tarification sociale (voir plus loin la recommandation concernant l'évolution de SISPEA).

6.2. Accélérer la mise en œuvre des expérimentations en cours

L'idée d'accélérer le rythme de processus a été émise de nouveau, les associations de consommateurs, notamment, ne se satisfaisant pas pleinement de ce calendrier. Il convient cependant de rappeler que la durée de 5 ans prévue porte les choix qui résulteront à 2018, ce qui n'est pas incohérent avec le calendrier fixé pour les chèques énergie, qui doivent être généralisés au 1er janvier 2018.

Si un tel choix d'accélération était fait, deux options semblent possibles :

- laisser, dans l'esprit de la loi Brottes, le champ des options possibles le plus large, mais obliger, par une disposition nationale, la généralisation de ces démarches. Un seuil minimum de 100 000 habitants en 2018 et de 15 000 habitants en 2020 pour rendre obligatoires ces démarches semble réaliste. Un protocole d'accord national avec la caisse d'allocation familiale faciliterait aux collectivités l'accès à la solution de chèques « eau virtuels locaux » ;
- choisir de façon nationale des dispositions qui apparaissent les mieux adaptées et à en assurer alors la généralisation sans attendre les conclusions des expérimentations. La mission présente (annexe 35.8) quelques réflexions dans ce domaine si un tel choix d'anticipation, qui ne lui semble pas le plus approprié, devait être retenu.

Dans tous les cas, il convient absolument d'éviter de mettre en place des dispositifs lourds de financement au niveau national : les quelques dizaines de millions d'euros par an nécessaires doivent être couvertes par les économies et gains de productivité des SPEA.

6.3. Coordonner les démarches avec celle du chèque énergie

La mise en place des chèques énergie permet la mise en place d'un dispositif national assez puissant et résoudra certaines des difficultés qui se seraient posées pour un tel dispositif dans le secteur de l'eau, mais pas toutes (voir annexe 35.5.2). La question de l'élargissement de cette démarche au secteur de l'eau avec la constitution d'un chèque « eau-énergie » cloisonné ou non entre les secteurs ne semble guère avoir été étudiée. Une telle option est également esquissée à l'annexe 35.8.

Il pourrait être opportun d'engager l'étude, en même temps que l'expérimentation du chèque énergie est mise en place, de son élargissement et éventuellement de prendre dans la conception des outils correspondants des précautions pour laisser ouverte cette option d'extension à coût raisonnable.

Il ne s'agirait en rien d'expérimenter ce dispositif de « chèque eau national », ce qui supposerait de compléter la loi Brottes. Mais il sera utile en 2018 de disposer des analyses de faisabilité de ce dispositif pour savoir si, au final, c'est un dispositif local ou un dispositif national qui est préférable, sachant que quelques éléments de comparaison des avantages et inconvénients tels que résumés au tableau 8 apparaissent d'ores et déjà. Ce serait d'autant plus nécessaire si le bilan des expérimentations de la loi Brottes montrait une difficulté à régler la question des immeubles collectifs ou soulevait des difficultés juridiques insurmontables pour une généralisation.

5. Recommandation au MEEM : étudier en 2016-2017 comment un « chèque eau » national pourrait être greffé sur le chèque « énergie ». Prendre, sur le dispositif du chèque énergie, les mesures de précautions éventuelles pour rendre cette extension éventuelle la moins coûteuse possible.

	Dispositif local (« chèque eau » virtuel par abaissement de la facture des ménages à faibles revenus)	***Dispositif national (adossement d'un « chèque eau » au dispositif « chèque énergie »)***
Bénéficiaires	*A priori* serait plus réalistement limité aux bénéficiaires de la CUM-C (information des CAF) en raison de la difficulté de diffuser des données fiscales à de très nombreux opérateurs. Limitation des données transmises par les CAF (listes de bénéficiaires avec la taille du ménage).	Mêmes règles que pour le chèque énergie, donc a priori fondé sur le quotient familial et avec une grande flexibilité quant à l'ajustement de la définition des bénéficiaires
Ciblage géographique	Obligation minimale nationale pour les services dont le prix dépasse certains seuils, mais possibilité ouverte à toute autorité organisatrice.	Dispositif actif pour les services dont le prix dépasse certains seuils, selon une règle nationale.
Calcul de l'aide	Par l'opérateur de réseau. Suppose de lui transmettre les éléments « sociaux » nécessaires au calcul.	Par l'organisme unique national. Suppose que les opérateurs de réseau fassent remonter, pour chaque commune une référence de prix (par exemple le prix conventionnel), qui sert à l'organisme unique à définir le montant du chèque, qui n'est, pour une commune donnée dépendant que de la situation familiale.
Nature de l'aide	Tarification « sociale » sous condition de ressources et de taille du ménage, qui peut être modulée par tranches de consommation par habitant : abattement sur la facture.	Aide pouvant être aisément conditionnée par le niveau de tarif général de la commune. Impossible de la relier à la consommation effective, ni de la moduler selon les tranches de consommation.
Support de l'aide	Facture. Difficulté pour la répercussion des avantages vers les bénéficiaires dans les immeubles collectifs sans abonnements individuels, qui sont une majorité de l'existant.	Chèque de contre-valeur permettant le paiement du service (et éventuellement d'autres prestations). Possibilité de mutualisation ou non du chèque entre eau et énergie (un ou deux chèques séparés gérés par le même circuit). Règle aisément la question de l'attente des ménages résidant en immeubles collectifs, en foyers, etc..
Flux de financement du dispositif	Purement interne entre les usagers du même service. Peut être accompagné par un dispositif de solidarité territorial pour les AO qui cumulent de nombreux bénéficiaires de la CMU-C et des prix particulièrement élevés. Une compensation par modulation des aides à l'investissement des agences de l'eau est une option simple et vertueuse pour assurer cette solidarité (éviter que l'effort social ne diminue les capacités d'investissement, ou modérer l'impact sur le prix de l'eau pour les autres utilisateurs, étant entendu que les aides concernent justement des communes où le prix est élevé.	Nécessite un système de collecte des fonds auprès des opérateurs, publics ou privés pour faire des avancées et rembourser les dépenses effectives de l'organisme unique chargé de l'émission des chèque et d'organisation de sa diffusion.

Tableau 8: Comparaison d'un dispositif local encadré nationalement de réduction tarifaire pour les ménages pauvres et d'un dispositif national de chèque "eau" adossé au chèque "énergie"

7. Faire de la mise en œuvre de la loi NOTRe une opportunité et un succès

S'ouvre, durant les cinq années à venir, un chantier de grande ampleur de réorganisation des autorités organisatrices. Il comporte certains risques qu'il faut maîtriser et nécessite un accompagnement qui ne doit pas être sous-estimé. Il constitue néanmoins une réelle et puissante opportunité.

Les propositions et les options qui sont présentées dans ce rapport sont inscrites dans cette perspective : ce qui n'était guère réaliste dans une France des SPEA « à plusieurs vitesses » avec 24 000 autorités organisatrices des services d'eau potable ou d'assainissement collectif, dont un grand nombre desservant quelques centaines d'habitants, devient ainsi envisageable avec moins de 2000 autorités organisatrices, dont la quasi-totalité desserviront plus de 15 000 habitants.

Plus de 40 % de la population est déjà regroupée au sein d'autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants : il n'est donc pas besoin d'attendre 2020 pour amorcer les évolutions souhaitables, car les autorités organisatrices capables d'organiser ces services au bon niveau de professionnalisme ne manquent pas, dès aujourd'hui, dans le paysage français.

Pour accompagner la réduction du nombre d'autorités organisatrices en France, il semble que plusieurs chantiers méritent attention et nécessiteront appui et coordination pour aboutir dans les délais prévus (2020).

7.1. Tenir compte des infrastructures physiques dans la nouvelle carte des autorités organisatrices

Anticipant, compte-tenu de l'urgence, les recommandations de la mission, une récente note technique[79] du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) aux préfets a appelé, à très juste titre, leur attention sur l'importance que revêt la prise en compte des périmètres existants des infrastructures des services d'eau potable et d'assainissement et des périmètres naturels pour l'exercice de la compétence GEMAPI lors de la conception de nouvelle carte des EPCI-FP dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunales (SDCI) qu'ils doivent élaborer pour mars 2016 en vue d'une entrée en vigueur au 1er janvier 2017. Au-delà de ces adaptations immédiates, des « stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau » doivent être arrêtées par les préfets coordonnateurs de bassin après avis des comités de bassin d'ici fin 2017 puis annexées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau[80].

Pour ce qui concerne plus particulièrement les compétences eau potable et assainissement, il convient d'éviter autant que possible des systèmes complexes de vente d'eau entre autorités organisatrices dans le cas où des réseaux existants de distribution d'eau potable ou de collecte des eaux usées seraient répartis entre des autorités organisatrices différentes. Il convient aussi de privilégier les regroupements qui faciliteront des interconnexions physiques de réseaux d'eau potable offrant des approvisionnements en eau de meilleure qualité ou moins sensibles aux épisodes de sécheresse, ou de réseaux de collecte des eaux usées assurant des charges polluantes mieux adaptées aux stations d'épuration.

---

[79] « *Note technique relative aux compétences des collectivités dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, dans la perspective de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale* », 6 octobre 2015. NOR : DEVL1522948N, qui vient compléter sur ces points l'instruction du gouvernement du 27 août 2015 pour l'application des articles 33, 35 et 40 de la loi NOTRe (NOR : RDFB1520588J)

[80] Arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux NOR: DEVL1523674A

Cette préoccupation rejoint la question particulière des besoins de conciliation concernant les ventes en gros qui sont détaillés en annexe 13.4)

6. Recommandation aux préfets coordonnateurs de bassin, avec l'appui des comités de bassin : lors de l'élaboration des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, veiller à ce que la recomposition des nouvelles autorités organisatrices évite des coûts inutiles de restructuration de réseaux ou de comptages entre nouvelles autorités, et favorise les interconnexions et les mutualisations d'ouvrages. Constituer les mécanismes nécessaires à ce niveau de conciliation sur les prix de vente de l'eau en gros.

7.2. Professionnaliser et mutualiser les moyens

Parole d'acteur

« le plus difficile, lors de la montée en puissance de notre syndicat, a été de montrer l'avantage que les communes rurales pouvaient tirer du service professionnel que nous proposions, alors que nous ne pouvions pas afficher des prix équivalents à celui des petites régies communales dont une part essentielle des charges n'étaient en fait pas répercutées sur le prix de l'eau, mais bien payées, autrement, par les ménages via le budget général, ou reposaient sur le bénévolat d'un adjoint au maire sympathique et de bonne volonté, mais qui n'y connaissait rien ».

Le responsable des ressources humaines d'un grand syndicat en régie

Les regroupements de service vont offrir de multiples possibilités d'évolution aux personnels en place dans les autorités organisatrices et chez les opérateurs, dont le nombre correspond à environ 100 000 emplois si on y inclut les exploitants et les entreprises qui interviennent pour des travaux ou des sous-traitances[81] (voir chapitre 3 à propos des agents des SPANC).

Pour que cela soit vécu comme une opportunité, et non comme une menace, il paraît particulièrement nécessaire d'anticiper et d'accompagner socialement le changement des organisations et du travail par des efforts de gestion des ressources humaines. La création des métropoles, ou les reprises de services en régie, fournissent d'ores et déjà des exemples de démarches réussies en matière de recrutement sur divers statuts, mobilité, mutualisation de compétences, formation ou culture commune. La continuité de la connaissance des réseaux par les agents apparaît comme une des clés du succès, de même que la mobilisation autour d'un projet d'entreprise et la formation aux outils d'exploitation. Le groupe de travail recommandé ci-dessous pourrait, avec des moyens d'animation similaires à ceux déployés par la FNCCR pour son « analyse comparative » mais avec un champ plus large, permettre l'échange de bonnes pratiques entre autorités organisatrices concernant les imputations budgétaires des personnels entre les budgets généraux et les budgets annexes, la formation des personnels ou la gestion du changement en mode projet et encourager la création d'une bourse d'emplois.

7. Recommandation à la DEB et aux fédérations professionnelles : mettre en place un groupe de travail pour accompagner la dynamique d'évolution des emplois liée à la restructuration des autorités organisatrices.

[81] Les SPEA en France, BIPE FP2E, octobre 2015

Parole d'acteur

« Une part importante des gains de productivité que nous avons faits ces dernières années et qui nous ont permis de nous maintenir auprès de nos clients a été fondée sur une ré-internalisation de tâches que nous sous-traitions, y compris au sein de notre groupe. Il ne faut pas confondre les mutualisations efficaces, pour gagner en productivité grâce à des outils communs performants, notamment en termes de gestion de clientèle, ou pour des fonctions de bureau d'étude et d'expertise technique, avec le fait que nous devons intervenir en gestion 24h/24 en proximité immédiate, ce qui suppose de la réactivité et une connaissance pratique du terrain, qu'il est souvent difficile de partager avec des prestataires externes. »

Le responsable d'une unité d'exploitation au sein d'un opérateur privé

La professionnalisation ou la mutualisation des moyens peuvent s'envisager soit au sein d'un même EPCI entre ses diverses compétences utilisant les mêmes services supports (cartographie, systèmes d'information géographique (SIG), achats, travaux de voirie…) soit entre EPCI voisins de petite taille faisant appel à des structures d'appui, comme celles qui existent parfois au niveau départemental pour des prestations mutualisées et donc moins coûteuses ou exécutées par du personnel davantage spécialisé (centre d'appel téléphonique, informatique industrielle, métrologie et laboratoire agréé, inventaire du patrimoine et ingénierie de travaux…).

7.3. Définir un cadre réaliste pour les convergences tarifaires au sein des autorités organisatrices

Le respect de l'égalité de traitement des usagers d'un même service public induit une obligation juridique de converger vers une tarification unique sur le territoire d'une même autorité organisatrice. Ceci est délicat car bien souvent les écarts de prix des services antérieurs, notamment entre les secteurs ruraux et les secteurs urbains, sont importants. La Cour des Comptes proposait dans son rapport de janvier 2015 de fixer par la loi une durée suffisamment longue pour réaliser cette convergence tarifaire sans provoquer de hausse trop forte dans les services à prix bas au départ. Le Ministère de l'Intérieur, dans sa réponse publiée avec le rapport, s'est toutefois déclaré défavorable à une telle évolution au-delà des règles jurisprudentielles actuelles (convergence en 5 ans après l'extinction des contrats).

Compte-tenu du nombre très important d'autorités organisatrices qui vont fusionner en intégrant des petites régies, qui sont dans des situations de tarification disparates, il conviendrait de considérer que la convergence tarifaire au sein d'une autorité organisatrice ne doit plus être immédiate lors de sa constitution, sauf contrats en cours, mais est à réaliser dans un délai maximum de cinq ans (proposition de la cour des comptes), pouvant être porté par le préfet de département à dix ans par dérogation spécifique si des circonstances particulières le justifient.

Le regroupement de collectivités au sein d'une métropole a pu susciter une forte opposition des élus, comme dans le cas de Valence, lorsque les communes rattachées estiment avoir effectué auparavant, et mieux que la métropole, les investissements nécessaires et disposent d'un prix de l'eau moins élevé.

8. Recommandation législative : donner un délai de cinq ans pour la convergence tarifaire au sein d'une autorité organisatrice, ce délai pouvant être porté par le préfet de département à dix ans par dérogation si des circonstances particulières le justifient.

7.4. Accompagner la restructuration comptable

La gestion des immobilisations et leur chiffrage sont parfois insuffisantes et les fusions liées à la loi NOTRe doivent être l'occasion d'une remise à plat de ces immobilisations, ce qui suppose

que les inventaires prévus du patrimoine soit réalisés et exploitables et va se traduire par un grand chantier comptable dont il faut prendre la mesure. Les annexes 24.2 ou 28.6 fournissent des exemples de ces actions à mener dans le domaine comptable.

Des efforts ont été faits concernant les inventaires en eau potable, qu'il faudrait compléter en particulier pour l'assainissement, et la question d'une obligation analogue à celle de l'eau potable mériterait d'être examinée. Quoi qu'il en soit, il faut profiter des années à venir pour disposer d'un diagnostic complet de l'état du patrimoine et des besoins à venir, et pour investir significativement dans la communication auprès des élus locaux impliqués dans les fusions, de manière à produire le discours adapté à chaque service pour présenter les avantages des regroupements et annoncer les convergences tarifaires à venir. Il conviendrait de prévoir, dans les bassins où ce n'est pas déjà le cas, un régime de subvention à 80 % des dépenses nécessaires pour ces travaux pour les autorités organisatrices en formation de moins de 30 000 habitants.

9. Recommandation à la DEB, à l'ONEMA/AFB, aux agences de l'eau et aux associations de collectivités : poursuivre et intensifier les incitations aux collectivités pour réaliser au plus vite les inventaires patrimoniaux, évaluer les besoins de renouvellement et mettre au propre la gestion des immobilisations et leur traduction comptable.

Il semble utile de mettre en place un groupe de travail national concernant les politiques de maintenance des infrastructures d'eau et d'assainissement, avec pour objectif d'optimiser à moyen terme les dépenses d'exploitation et les dépenses d'investissement de façon conjointe (ce qui inclura des définitions communes concernant le continuum *« entretien, réparation, rénovation, renouvellement, investissement avec extension de capacité ou de performance »*), et de répondre aux très nombreuses interrogations que la loi NOTRe va susciter dans ces domaines.

7.5. Clarifier le rôle d'autorité organisatrice et les statuts possibles des régies

Comme relevé précédemment, le rôle d'autorité organisatrice des services et les responsabilités correspondantes, à la différence du secteur des transports en commun de voyageurs, par exemple, n'est pas explicite dans la loi.

10. Recommandation législative : définir explicitement la compétence d'autorité organisatrice pour les services publics d'eau potable et d'assainissement et expliciter les responsabilités qui y sont associées, et les distinguer ainsi clairement des rôles dévolus aux opérateurs de réseaux, même quand ceux-ci sont publics.

Nombre des régies simples (dont la création n'est plus autorisée depuis longtemps, mais qui peuvent perdurer) qui concernent les petites communes isolées vont être supprimées de fait avec la loi NOTRe. Certaines, peu nombreuses, concernent des collectivités plus importantes et sont susceptibles de subsister. L'absence de transparence des comptes dans de tels cas, qui est bien souvent surtout une commodité de gestion, n'est pas propice à une analyse contrôlée des équilibres du service et ces situations devraient être désormais supprimées.

Par ailleurs, les régies dotées de la simple autonomie financière et non d'une personnalité juridique sont moins propices à la signature de contrats de progrès clairs et peuvent parfois conduire à un mélange des genres entre la responsabilité d'autorité organisatrice et celle d'opérateur. Sans aller vers une interdiction de ces dispositions, qui serait sans doute comprise comme une entrave à la libre administration, il y a en revanche tout lieu de favoriser le mouvement, déjà largement engagé, de basculement des régies vers l'autonomie juridique.

11. Recommandation législative : prévoir pour 2020 la suppression des dernières régies simples. Encourager la transformation des régies dotées de l'autonomie financière en régies dotées également d'une personnalité juridique propre permettant de bien séparer autorité organisatrice et opérateur, et qui fournissent le cadre le mieux adapté pour organiser un dialogue formalisé entre autorité organisatrice et opérateur.

La mission a constaté que les pratiques des régies étaient encore très insuffisantes en matière de prélèvement automatique, condition essentielle de sécurisation et de simplification (annexe 11.5). La FNCCR lui a adressé très aimablement un bilan, reproduit en annexe de la situation telle qu'elle la connaît. Elle y souligne que tous les outils sont à disposition des autorités organisatrices pour y recourir si elles le souhaitent, quel que soit le statut de la régie.

La mission a observé tout l'intérêt, notamment dans la prévention des impayés, de la mensualisation et des prélèvements automatiques, mais relevé en même temps la difficulté qu'il pouvait y avoir pour les services du Trésor à offrir ces facilités, malgré les efforts décrits dans l'annexe citée, soit pour les régies, sauf les plus grandes, à disposer de la masse critique pour opérer elles-mêmes en interne ces services.

Elle a enfin surtout remarqué qu'aucune information n'était développée et qu'aucune promotion n'était faite de la disposition introduite par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014[82] qui a largement ouvert (Art. L. 1611-7-1 du CGCT*)* les possibilités offertes aux collectivités en permettant le recours à des prestataires extérieurs, publics ou privés pour le recouvrement de leurs recettes (annexe 11.5.3).

12. Recommandation à la DEB, la DGFIP , l'AMF et à la FNCCR: diffuser largement auprès des autorités organisatrices une information concernant les nouvelles possibilités ouvertes depuis décembre 2014 aux régies pour le recouvrement de leurs recettes.

[82] Loi relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

8. Améliorer les financements : quels efforts de l'État et de ses opérateurs ?

8.1. Remettre en cause le principe « l 'eau paie l'eau » est peu crédible

La question du mode de financement et des limites du principe « l'eau paie l'eau »est primordiale :

- faut-il que toutes les recettes des SPEA proviennent de la facture d'eau payée par les usagers, et notamment les ménages, ou d'autres sources de financement sont-elles à rechercher et pour quels objets ?
- faut-il mutualiser divers services publics pour permettre des synergies techniques et organisationnelles et des flux financiers entre eux ?
- faut-il ou non alléger la facture des consommateurs domestiques de certaines charges pour les reporter sur d'autres budgets ?

Des évolutions drastiques du système de financement existant ont été évoquées :

- L'imputation d'une part du coût du service d'assainissement collectif (part fixe de ces coûts) sur les taxes foncières.
- L'inclusion des services d'eau dans des services multiflux (énergie, gaz, télécom) avec l'espoir d'adosser ce secteur trop fragile à des secteurs économiques plus structurés financièrement et de meilleure profitabilité.

Au vu des constats précédents, la soutenabilité financière des services n'est pas aujourd'hui dramatiquement menacée, malgré des effets de ciseaux qui méritent attention. Beaucoup des propositions envisagées consistent purement et simplement à reporter certaines charges depuis la facture d'eau vers d'autres taxations locales s'appliquant également aux ménages, oubliant que d'autres politiques publiques sont des candidats également extrêmement pertinents à l'usage des recettes de ces taxes locales. Or le contexte économique général n'est guère propice à reporter de nouvelles charges sur des impositions locales [83]. Les élus des communes et des intercommunalités, même ceux qui s'inquiètent le plus des enjeux des SPEA, reconnaissent que l'imputation de ces charges sur la facture d'eau est, de leur point de vue, un confort et finalement une démarche dont la légitimité est largement partagée par une grande partie de la population. Seuls les élus qui exercent cette compétence à travers des syndicats à vocation unique sont naturellement prompts à faire entendre leur souhait de voir une part des charges de ces services rebasculer sur les impôts locaux.

On ne peut d'ailleurs que constater que l'État lui-même n'a pas hésité à mettre ces mêmes utilisateurs des SPEA à contribution pour alléger sa propre intervention financière concernant des politiques liées, ou à prélever dans des trésoreries disponibles quand le rythme d'investissement du secteur a été inférieur aux prévisions.

Compte-tenu des logiques de responsabilité et finalement de relative lisibilité d'un système assis sur la consommation, la mission n'est somme toute pas convaincue de l'intérêt et du réalisme de l'ouverture d'un tel chantier dans le contexte actuel, alors que les cinq ans à venir de restructuration supposent inversement une bonne visibilité des acteurs sur les recettes futures.

La soutenabilité financière des services n'est pas menacée autant qu'il y paraît et le contexte économique général n'est pas propice à reporter de nouvelles charges sur des impositions générales. De ce fait, la mission ne retient pas les diverses pistes d'évolutions drastiques du système de prise en charge, telles que des transferts depuis le budget général des collectivités au profit des investissements ou la création de recettes fondées sur de nouvelles assiettes (taxes foncières et/ou d'habitation, mutations foncières ou plus-values engendrées par les équipements publics).

---

[83] Les quelques transferts qui étaient possible pour les petites communes, et qui continuent à y maintenir un prix bas représentent d'ores et déjà des montants globalement très faibles, qui vont rapidement tendre vers zéro mécaniquement en raison de la mise en œuvre de la loi NOTRe, qui, en augmentant la taille des AO, ne leur permettra plus de tels transferts.

Si la mission propose de ne pas remettre en cause aujourd'hui dans ses fondements le système de financement existant, qui présente de son point de vue plus d'avantages que d'inconvénients, elle propose néanmoins diverses évolutions détaillées ci-après qui s'inscrivent dans le cadre institutionnel et réglementaire actuel, en vue d'attirer sur les SPEA des recettes qui ne proviennent pas de la facture d'eau ou de diminuer les charges qui pèsent sur eux. A priori, le seul périmètre sur lequel de telles évolutions présenteraient une certaine crédibilité serait celui de l'assainissement collectif.

La mission note cependant que l'intérêt de principe pour des politiques alternatives de financement reste très présent dans l'esprit de nombreux interlocuteurs : lors de ses entretiens, le message que ce modèle était « à bout de souffle » lui a été adressé par de très nombreux interlocuteurs. Il n'existe pas, à sa connaissance, d'étude solide récente sur les options et variantes de politiques alternatives de financement, notamment pour l'assainissement collectif.

La question la plus pertinente à court terme est celle du financement des eaux pluviales, des interfaces entre l'assainissement collectif et les eaux pluviales dans les collectivités ayant tout ou partie de leur réseau unitaire et de la coordination avec les financements issus de la compétence GEMAPI : ce sujet fera l'objet d'un autre rapport du CGEDD à paraître en 2016.

13. Recommandation à la DEB : même s'il n'y a pas lieu dans l'immédiat de modifier le mécanisme de financement des services d'assainissement collectif, faire néanmoins étudier les modèles alternatifs de financement des services d'assainissement collectif sur des assiettes de taxation foncière (avec l'objectif d'un nouveau rendez-vous de questionnement de ce sujet en 2020).

8.2. Orienter l'action des agences de l'eau

Les agences de l'eau sont concernées ici à deux titres :

- par le questionnement concernant la pertinence des flux financiers qu'elles opèrent, et notamment depuis les utilisateurs des SPEA vers soit d'autres catégories, soit des politiques nationales en lien direct ou non avec les enjeux de ces services
- par l'action qu'elles mènent en tant qu'opérateurs économiques de l'État partie prenante du la régulation nationale de ces services (performance, gestion du patrimoine).

8.2.1. Un flux financier net des SPEA vers d'autres acteurs ou d'autres politiques qui mérite attention

Le système des agences de l'eau est souvent analysé sur la base de critères très partiels, tels que l'équilibre entre les recettes et dépenses pour une catégorie d'acteurs ou, en ce qui concerne les SPEA, le poids des redevances sur le prix de l'eau sans mettre en regard le retour que constituent les aides financières aux services, alors que celles-ci contribuent indirectement à alléger d'autant les mêmes factures.

Les analyses économiques effectuées récemment pour la révision des états des lieux des SDAGE estiment que les dommages dus aux pressions sur l'environnement exercées par les ménages sont du même ordre de grandeur que les redevances perçues auprès d'eux via la facture d'eau. Cette estimation n'est pas suffisamment solide mais soulève des questions si essentielles qu'il vaudrait mieux chercher à les traiter plus précisément : le principe pollueur payeur serait-il rigoureusement appliqué aux ménages, même en l'absence d'aides apportées en retour ? Et que seraient les niveaux de redevances pour qu'il en soit de même pour les activités industrielles et agricoles ?

14. Recommandation à la DEB, à l'ONEMA/AFB et aux agences de l'eau : approfondir les études économiques portant sur les dommages environnementaux issus des pressions exercées par les différents acteurs de l'eau et leur prise en charge.

Le prélèvement net des agences de l'eau sur les SPEA (redevances moins aides) est de l'ordre de 4 à 5 % : il sert à financer le fonctionnement des agences et de l'ONEMA ainsi que certaines interventions de celui-ci (solidarité avec les DROM et la Corse), dont les bénéfices concernent l'ensemble des acteurs du secteur, dont les utilisateurs des SPEA eux-mêmes. Il contribue également à financer des actions aux bénéfices d'autres acteurs (agriculteurs notamment), mais pour des actions qui bénéficient à tous. La question de la pertinence des équilibres des recettes perçues par les agences de l'eau auprès de l'ensemble des acteurs aurait nécessité une investigation et des consultations des parties prenantes, qui auraient constitué, à elles seules, une mission à part entière. Le présent rapport ne peut donc être conclusif sur ces aspects au seul vu des analyses, qui étaient de son ressort, des flux économiques concernant les agences de l'eau . La mission a donc pris ces flux uniquement comme une donnée d'entrée de sa réflexion.

Ce prélèvement net s'est accru ces dernières années avec les prélèvements de trésorerie exercés par l'État et la montée en puissance de l'ONEMA, que les efforts, pourtant réels, de maîtrise des budgets de fonctionnement des agences de l'eau n'ont pas compensés.

L'intégration de l'ONEMA dans l'agence française pour la biodiversité (AFB) et l'élargissement des compétences des agences de l'eau à l'ensemble du domaine de la biodiversité sont prévus par la loi biodiversité en cours. Cela reflète la logique d'intégration de ces politiques et la légitimité de considérer que les services écosystémiques contribuent à la satisfaction de l'ensemble des usages. Ces dispositions accompagnent l'émergence des besoins accrus de financement du secteur de la biodiversité.

Pour l'instant, dans les évolutions antérieures, aucune alternative crédible n'est apparue à l'augmentation progressive de l'implication privilégiée des ménages via le paiement de leur facture d'eau. Il est clair que c'est une solution relativement plus aisée que la contribution des acteurs économiques, mais il convient d'être vigilant de ne pas accroître de façon inéquitable ces charges.

Une mission d'expertise portant sur les financements innovants de l'eau et de la biodiversité terrestre et marine a été confiée début 2016 au CGEDD. Même si la légitimité d'une contribution des utilisateurs des SPEA au financement de la biodiversité est indiscutable, il y aura bien entendu lieu de tenir compte, pour fixer la contribution qui leur reviendrait, de la croissance, déjà sensible, des contributions des ménages via la facture d'eau et de veiller à l'équilibre des contributions des diverses parties prenantes.

8.2.2. Mobiliser les agences de l'eau sur les enjeux des SPEA

Le système combiné de redevances sur les utilisateurs des SPEA et d'aides par les agences de l'eau aux investissements des SPEA constitue pour ceux-ci une forte, et de loin la principale, incitation à l'investissement.

La sélectivité des aides des agences de l'eau aux SPEA a été renforcée dans le programme d'intervention qui a démarré en 2013, et s'est traduite, dans une conjoncture qui était par ailleurs déjà peu propice à l'investissement, par une hausse de trésorerie pour certaines agences de l'eau en raison de la difficulté à faire émerger sur les zones prioritaires des projets à la hauteur des besoins.

Sans remettre en question les enveloppes financières des programmes ni le principe de cette sélectivité, la plupart des agences de l'eau ont exploité, depuis un à deux ans, les marges de manœuvre que ces écarts recettes/dépenses avaient dégagées pour lancer des appels à projets concernant les SPEA et destinés à faciliter la mise en conformité avec des obligations

récentes (inventaire du patrimoine, lutte contre les fuites…) et donc aller dans le sens d'une gestion vertueuse de leur patrimoine.

Ceci ne constitue cependant pas une stratégie d'ensemble de mobilisation des agences de l'eau sur les questions qui relèvent de la performance globale des SPEA et de leur gestion patrimoniale.

Les principales objections à une implication des agences de l'eau dans des aides au renouvellement des installations sont :

- **l'équité** entre les « collectivités-cigales » et les « collectivités-fourmis ». Le renouvellement des infrastructures est clairement annoncé depuis de nombreuses années comme ne devant pas bénéficier d'aides des agences de l'eau, car relevant de la responsabilité stricte des collectivités. Certaines ont intégré cette dimension et assument leurs responsabilités. D'autres ne font pas d'efforts, et comptent implicitement sur la solidarité de bassin pour venir à leur aide, quand les difficultés seront insurmontables. Prélever dans les recettes des agences de l'eau pour aider ces dernières revient à faire payer les acteurs vertueux pour ceux qui ne le sont pas ;
- **un risque d'effet contre-productif** de la mise en place d'un dispositif d'aide. Au-delà de l'équité, la mise en œuvre d'un dispositif d'aide pourrait avoir un effet inverse de celui recherché en incitant les collectivités à attendre que des aides soient mobilisées pour agir ;
- **la dégradation de la performance environnementale** des interventions des agences de l'eau. Consacrer des moyens significatifs à des politiques apparemment sans effet direct sur les milieux serait une menace par exemple pour l'atteinte du bon état écologique (par exemple la contribution des agences au renouvellement des canalisations en plomb avait, en son temps, conduit un certain nombre d'acteurs à s'inquiéter de ce redéploiement des moyens des agences de l'eau pour un objectif qui n'était pas directement lié à la qualité du milieu).

Les principaux arguments développés en faveur de cette nouvelle orientation sont :

- **le non-financement du renouvellement est un faux-semblant.** Les agences n'ont jamais été indifférentes à la question de la gestion du patrimoine. Des actions dites de mise en conformité largement aidées par les agences de l'eau ont souvent été l'occasion d'une remise à neuf d'un patrimoine vétuste (stations de traitement, canalisations en plomb, etc.).
- **les difficultés financières de certains services peuvent devenir insurmontables**. Les investissements de renouvellement ne sont pas générateurs de recettes, contrairement aux primo-investissements, qui ont pourtant été fortement aidés. L'effort demandé d'assurer l'ensemble des renouvellements est disproportionné en milieu rural où la faible densité de population ne permet pas de générer suffisamment de recettes pour renouveler un patrimoine qui a été très puissamment subventionné à son installation. Les renouvellements nécessaires ne se feront donc pas dans ces cas s'ils ne sont pas aidés. Les réajustements tarifaires et la restructuration des autorités organisatrices n'apporteront qu'une réponse partielle à ces questions : ce n'est pas parce que les services pourront améliorer leur performance par une plus grande échelle qu'ils n'en seront pas moins structurellement confrontés à la difficulté de la faible densité d'utilisateurs dans certaines zones, et les niveaux de prix qui correspondraient à un effort suffisant de renouvellement sont sans doute inaccessibles.
- **les besoins des SPEA évoluent**. Leurs besoins de primo-investissements et de mises aux normes vont se réduire et leurs besoins de renouvellement s'accroître. Continuer à polariser les aides vers de l'investissement neuf a deux effets pervers : d'une part inciter les collectivités à « habiller » leurs projets, pour que ceux-ci soient éligibles, alors qu'ils sont rendus nécessaires par la vétusté des installations, de nouveaux objectifs qui peuvent être dispendieux et ne sont pas pour autant des priorités absolues, et d'autre part abandonner des systèmes qui pourraient répondre aux enjeux pour rebâtir des systèmes neufs au prix d'un coût global souvent (mais pas toujours) plus élevé.
- **l'amélioration de la performance environnementale.** Des gestions inadéquates du patrimoine ont des effets majeurs sur la performance environnementale (fuites, eaux parasites, surverses, etc.).

La mission partage l'ensemble de ces arguments favorables et défavorables à une implication des agences de l'eau et ses constats ont apportés des éléments qui viennent étayer chacune de ces thèses.

La question qui se pose n'est donc pas tant dans le « pourquoi ? » – c'est une évolution inéluctable – mais dans le « comment ? », notamment pour éviter les risques sérieux et répondre aux objections légitimes soulevées.

Les programmes en cours venant d'être révisés, la prochaine opportunité pour une telle évolution, allant au-delà des logiques d'appels à projets qu'il faut évidemment poursuivre, se situe dans la préparation du 11e programme des agences de l'eau (2018-2022). Cette échéance est également pertinente au regard des évolutions liées à la loi NOTRe, même si certaines dispositions proposées au chapitre précédent pour accompagner celle-ci sont à prendre immédiatement.

Il sera important pour cette préparation de programme de disposer :

- d'un retour d'expérience sur les diverses dispositions prises pour les appels à projets des agences de l'eau d'ici deux ans (ils sont trop récents pour qu'un tel bilan ait été possible à l'occasion de la présente mission) ;
- d'un état des lieux plus complet du patrimoine et des politiques de gestion des autorités organisatrices.

Quelques principes semblent pouvoir cependant être d'ores et déjà privilégiés :

- **contractualisation globale et pluriannuelle** avec chaque autorité organisatrice ; cette pluriannualité doit être à la fois cohérente avec la visibilité financière dont disposent les agences de l'eau et avec le besoin des collectivités d'organiser des programmations sur la longue durée : un compromis comportant des contrats de l'ordre de cinq années, éclairé par une stratégie indicative sur dix ans semble assurer cette cohérence ; la globalité du contrat a pour but, notamment, de ne pas ignorer les enjeux de progrès environnementaux ou sanitaires nécessaires et d'assurer la coordination entre ces engagements et ceux qui concernent d'autres échelles de territoires (bassins-versants) ;
- **crédibilité technique et financière** : la contractualisation doit être l'occasion d'une forte incitation à ce que les autorités organisatrices contractantes soient d'une échelle suffisante pour constituer une entité ayant elle-même les moyens de se doter d'une stratégie de gestion établie ;
- **engagements de performance** : le chapitre suivant décrira plus en détail les conditions réciproques nécessaires ;
- **ciblage** : il n'était pas *a priori* évident pour la mission que les enjeux ruraux justifient à eux seuls un tel programme. Mais ce sont bien les entités à dominante rurale qui émergeront des regroupements de la loi NOTRe qui seront confrontées aux difficultés les plus grandes : il semble donc logique au 11e programme de privilégier ces bénéficiaires, sous réserve des efforts qu'ils auront à consentir dans certains cas en augmentant des tarifications trop basses pour qu'ils assument leurs responsabilités ;
- **cadrage budgétaire raisonnable** : ces dépenses ne peuvent pas venir en contradiction avec les autres priorités affichées qui ont une totale légitimité. Si l'on suppose que 10 % des programmes sont consacrés à ces actions en engagements de dépenses, et que la moitié de ces moyens pourraient être mobilisés en subventions (100 M€ de prêts) et la moitié en avances remboursables (100 M€ d'avances remboursables), cela représente de l'ordre de 125 M€ par an d'équivalents-subventions mobilisés ;
- **synergie** : la contribution financière aux SPEA apportée par les départements[84] est mal évaluée actuellement. Elle semble encore très significative mais pourrait avoir déjà évolué sensiblement à la baisse. Les priorités de financement des départements sont par endroits mal coordonnées avec celles des agences de l'eau ; des dispositifs anciens, tels que les SATESE, devraient évoluer face à la nouvelle donne institutionnelle. Les régions de la France métropolitaine n'ont pas fait le choix de mobiliser les possibilités de fonds européens sur ce secteur.

[84] Les départements, malgré la suppression de la clause de compétence générale, peuvent apporter leurs aides au regard des politiques dont ils ont la responsabilité, notamment de solidarité territoriale urbain - rural.

15. Recommandation à la DEB et aux agences de l'eau : développer durant le 10e programme les expérimentations d'intervention des agences de l'eau pour le renouvellement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement. Concentrer les efforts auprès des autorités organisatrices de taille suffisante à forte dominante rurale qui ont instauré des prix de l'eau à des niveaux suffisants pour faire leur part d'effort. Faire une synthèse en 2017 de ces expérimentations et en tirer les enseignements pour établir des règles d'interventions, par contrats pluriannuels globaux dans le 11e programme. Envisager pour ces programmes un niveau d'intervention global ne dépassant pas de l'ordre de 10 % de leurs programmes.

16. Recommandation aux agences de l'eau : relancer les concertations pour une meilleure coordination entre les départements et les agences de l'eau de leurs politiques en faveur des SPEA.

17. Recommandation à l'ONEMA/AFB et aux agences de l'eau : effectuer, en collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF), une étude rétrospective (sur au moins les cinq dernières années) des dépenses des départements pour les divers secteurs d'investissement dans le domaine de l'eau et analyser les prévisions de ceux-ci pour les mandatures en cours.

18. Recommandation aux préfets de région : suite aux fusions de régions, se rapprocher (avec l'appui de la direction de l'eau et de la biodiversité et des agences de l'eau) des nouveaux exécutifs de celles-ci, pour que la mesure intégrant un appui européen à l'investissement dans le domaine de l'eau soit intégrée par leurs soins dans les programmes opérationnels régionaux, au plus tard à l'occasion des rendez-vous de revoyure à mi-parcours.

8.3. Impliquer la caisse des dépôts et consignations (CDC)

La question du financement dans les DROM a été abordée lors de la préparation d'un « plan d'action pour l'eau » dans les DROM. Cela avait été l'occasion de promouvoir l'ouverture des prêts de la croissance verte de la CDC[85] (enveloppe de 5 Md€ de prêts à longue durée fortement bonifiés) au secteur de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la mise en place de conférences régionales des bailleurs impliquant l'Etat, la CDC, l'AFD, l'ONEMA et les offices de l'eau, et les régions au titre notamment de la gestion des fonds FEDER.

L'ouverture ainsi préconisée des prêts de la croissance verte aux SPEA a été finalement réalisée sans distinguer les DROM et la métropole. Des pratiques de coordination de l'instruction de prêts de la CDC avec les agences de l'eau ont existé à partir de 2009 (pour des prêts malheureusement sensiblement moins bonifiés et cette mesure n'avait eu qu'un piètre effet). Un rythme de 200 M€ de prêts contractés chaque année aurait un effet majeur sur les investissements de renouvellement. Couplé avec une aide de niveau équivalent en subvention, de la part des agences de l'eau (ou d'un montant supérieur si l'on intègre le fait qu'une part de ces aides est en avances remboursables) ceci constitue une offre sérieuse, à la hauteur des

[85] Ces prêts CDC « croissance verte » sont des prêts de longue maturité (jusqu'à 40 ans) bonifiés ce qui les amène à un niveau : livret A + 75 points de base (0,75 %), soit 1,5 % actuellement. Les SPEA accèdent actuellement à des prêts se situant plutôt aujourd'hui au niveau « livret A+140 pb » et le prix coûtant pour la CDC se situe au niveau livret A+60 pb. 1Md€ de prêts de ce type pour la métropole sur les 5 années à venir, soit 200M€ de prêts par an, permettrait d'aider au financement de 20 % des investissements réalisés.

besoins d'investissement. Il convient de pérenniser cette mesure, qui pour l'instant est limitée à l'échéance 2018, ce qui est très insuffisant pour que ces dispositions soient efficaces. Elle doit en effet monter progressivement en puissance et il est souhaitable de la prolonger pour toute la durée du 11e programme des agences de l'eau, c'est-à-dire jusqu'en 2022 inclus. Il convient de préparer mi 2017 un retour d'expérience des premières mises en œuvre. Celles-ci ne pourront, à cette échéance proche, concerner qu'un nombre modeste de cas.

19. Recommandation à la DEB, à la DB, à la CDC et aux agences de l'eau : organiser une coordination des prêts « croissance verte » de la CDC avec les agences de l'eau. Préparer une pérennisation de ces dispositifs de prêts jusqu'en 2022. Viser un objectif à moyen terme de mobiliser ainsi de l'ordre de 200 M€ par an de prêts « croissance verte » en régime de croisière (hors mesures particulières concernant le plan pour l'outre-mer).

8.4. Réduire la TVA sur l'assainissement collectif et non collectif

La TVA s'applique en France d'une façon qui n'est guère lisible au regard des priorités concernant les services essentiels, et induit une différence dans un sens défavorable à l'assainissement qui est peu pratiquée par d'autre pays européens.

Une réduction de la TVA sur les services d'assainissement collectif et non collectif, effaçant l'augmentation récente de ce taux qui est passé de 5,5 % à 10 % en 2014, représenterait un apport d'environ 200 M€ par an. De nombreux acteurs du secteur craignent qu'une remise à plat du dispositif, dans la situation actuelle, ait l'effet inverse et se traduise par un alignement par le haut de ces taux. Ce n'est pas l'avis de la mission qui considère qu'il n'y a aucune obligation européenne au taux actuel, ni aucune cohérence de celui-ci avec le caractère essentiel de ces services.

Une compensation, partielle ou totale, de ces pertes pour le budget de l'État par prélèvement sur les collectivités pourrait se justifier : les SPIC, avec leurs budgets autonomes et l'impossibilité pour les collectivités de leur transférer des financements, sont finalement à l'écart, hormis les flux financiers des agences de l'eau, des grands mécanismes de péréquation horizontale dont bénéficient les collectivités. Il ne fait pas de doute qu'une telle compensation serait très mal acceptée par les collectivités locales. D'autre part, il faut rappeler que ces taxations de TVA ne sont pas constitutives des « retours » de FCTVA qui contribuent à encourager les collectivités à investir.

La compensation par une taxe sur les eaux embouteillées reprendrait une idée formulée pour d'autres objectifs dans la PPL Lesage, mais dans un mécanisme financier beaucoup plus simple, ne supposant pas la mise en place d'un fonds national affecté.

La proposition de la mission s'inscrit dans l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses et consisterait à faire de cette mesure une des composantes du plan d'action gouvernemental sur les recettes. Les propositions du chapitre suivant présenteront les dispositions proposées par la mission pour orienter les bénéfices de ces réductions de TVA à parts égales vers de l'investissement de renouvellement des infrastructures et vers les consommateurs. Bien entendu cette mesure n'est envisageable que dans une réflexion plus globale sur la TVA et suppose l'accord de l'Union européenne.

20. Recommandation législative : ramener, comme c'était le cas jusqu'en 2014, le taux de TVA sur l'assainissement (10 %) à celui en vigueur pour l'eau potable (5,5 %) en classant l'assainissement dans les « services de base ».

La répétition des prélèvements exceptionnels sur les budgets des agences de l'eau semble peu cohérente avec l'idée que les factures d'eau des ménages et les équilibres financiers des SPEA méritent une attention particulière, indépendamment du débat sur le bon niveau d'intervention des agences de l'eau.

21. Recommandation au MEEM et à la DB : mettre fin aux prélèvements exceptionnels sur les trésoreries des agences de l'eau, qui constituent un transfert depuis la facture d'eau vers des activités publiques sans lien avec celle-ci.

8.5. Financement de l'innovation

Deux démarches nationales sont d'excellentes opportunités pour le développement et la généralisation d'innovations dans le secteur des SPEA.

8.5.1. Les « Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte ».

Ils peuvent utilement intégrer des mesures de réduction des consommations des SPEA. Mais ils peuvent aussi très utilement comporter des composantes liées à la biodiversité, car une vision large des fonctions des services urbains et des services qu'ils rendent est indispensable :

- la promotion et l'utilisation de « solutions basées sur la nature » pour le traitement des eaux pluviales (développement de surfaces perméables), la reconstitution biologique des sols ou la reconversion de sites industriels et commerciaux pour la remise en état des continuités écologiques.
- le développement de la nature en ville à travers la gestion différenciée des espaces verts visant la conservation des pollinisateurs sauvages par la restauration de leurs habitats et de leurs ressources alimentaires, ainsi que la mobilisation des friches urbaines ;
- la promotion, le soutien à l'adaptation des systèmes de clôture des particuliers et des entreprises pour améliorer la perméabilité des milieux et réduire l'effet de fragmentation sur la faune ;
- la végétalisation de l'espace urbain (toits/façades) et le développement de jardins urbains partagés ;
- la mobilisation des délaissés et des zones d'activité pour intégrer dans la conception et la gestion de ces espaces des objectifs de maintien ou de reconquête de la biodiversité.

8.5.2. Le plan d'investissements d'avenir (PIA)

Les deux premiers plans, malgré une mobilisation assez forte tant des administrations centrales, des agences et l'eau et du secteur privé n'a donné que peu de résultats dans le domaine des SPEA. Un appel à projet, comportant quatre axes (usine d'épuration, usine de dessalement, réseaux d'eau intelligents, gestion intelligente de la ressource) n'aboutira sans doute finalement qu'au financement d'un seul projet concernant le dessalement dans sa première phase (réponses pour le 16 novembre 2015) mais une nouvelle phase est prévue avec des réponses attendues pour le 23 mai 2016[86].

Le troisième plan d'investissement pour l'avenir dont le lancement est envisagé en 2016 pour des projets susceptibles de démarrer en 2017 devrait comprendre un volet sur les services urbains.

8.6. Synthèse des propositions financières

Réunies dans un programme d'ensemble, les diverses mesures évoquées dans ce chapitre représentent un levier considérable pour accompagner les efforts des collectivités.

[86] Voir la plateforme de dépôt des dossiers : https://appelsaprojets.ademe.fr/aap/EAU2015-68

Mesure	Montant annuel	Effet
Réduction de la TVA sur l'assainissement	200 M€/an	100 M€/an : réduction des factures, accompagnant en particulier les efforts de solidarité 100 M€/an : augmentation des fonds propres pour le renouvellement des infrastructures
Aides des agences de l'eau	200 M€/an (impact financier 125M€/an)	100 M€/an de subvention : solidarité urbain/rural 100 M€/an d'avances remboursables : aide à la consolidation pluriannuelle du renouvellement.
Prêts de la CDC	200 M€/an	Apport externe de financement avec des prêts bonifiés

Tableau 9: Propositions de la missions concernant le financement des SPEA. Les montants cités sont à comprendre après montée en puissance du dispositif : période 2018-2022.

9. Poursuivre les efforts d'amélioration de la performance et de la productivité

Les efforts d'accompagnement financier décrits au chapitre précédent n'auront d'efficacité que s'ils sont dédiés à accompagner des efforts pour obtenir un prix de l'eau maîtrisé et justifié : cette question est dans la main des autorités organisatrices, et non dans celle de l'État. L'essentiel se trouve dans les modalités de contractualisation (tant en régie qu'en concession de service public) et de concurrence qui doivent permettre constamment d'ajuster les niveaux de service, d'améliorer la productivité des services, de partager le bénéfice de ces progrès entre les parties prenantes et d'arbitrer raisonnablement entre la gestion du patrimoine et le prix du service.

Avant de chercher d'autres recettes, encore faut-il rendre le service le moins onéreux possible tout en restaurant sa durabilité :

- quelles sont les économies de fonctionnement possibles de la part des autorités organisatrices et leurs opérateurs ?
- quel partage des bénéfices de ces économies entre les efforts de gestion patrimoniale, les consommateurs et les acteurs économiques ?
- en quoi, et par quels mécanismes, l'État peut-il encourager une politique visant à réduire les charges et à une gestion patrimoniale vertueuse (évitant l'érosion de la valeur des immobilisations sans être excessivement dispendieuse) ?

Cela se décompose *a priori* en trois niveaux : niveaux de services, productivité et gestion du patrimoine.

9.1. Limiter les niveaux de service et les exigences au juste nécessaire

La mission n'a guère trouvé dans les services existants de marge de manœuvre de ce type.

Elle s'interroge plutôt sur la pertinence et l'utilité sociale de certains services émergents « *high-tech* » et censés apporter aux usagers des bénéfices significatifs. De façon générale, l'innovation ne devient un progrès que si elle rencontre une demande sociale effective et répond à un besoin véritable[87].

La mission comprend bien tout l'intérêt de la télé-relève pour faciliter la mise en place d'une facturation saisonnière ou pour un service de détection rapide des fuites pour l'usager. Elle n'en tire pas de préconisation autre que celle d'un suivi de ces pratiques pour en assurer un retour d'expérience partagé sur l'efficience de tels équipements et n'identifie pas ceux-ci à des sauts majeurs de productivité où de service rendu similaire à ceux rencontrés par l'automatisation et la télégestion d'une part, et l'informatisation de la facturation et les plate-formes de services clientèle d'autre part.

Le développement de la télé-relève ouvre en revanche le champ à d'autres perspectives, que la mission n'interprète pas comme des services rendus à l'utilisateur, mais comme des créations de valeur hors du champ du service rendu, qui peuvent créer de nouvelles sources de financement et permettre ainsi une prestation à coût réduit : la « *google-isation* » de fichiers de facturation ou de télé-relevés renseignant d'autres secteurs commerciaux sur les pratiques de consommation d'un ménage.

La mission a considéré que ces opportunités économiques, certainement réelles, sortaient du champ de ses réflexions : elle ne sait en effet pas mesurer, dans ces situations de « monopoles multi-produits » quelle contribution financière réelle ces nouvelles valeurs ajoutées peuvent représenter ni la façon dont ces services peuvent se pérenniser dans un modèle économique structuré, au-delà des effets d'aubaine immédiate que la diffusion de nouvelles données

[87] Voir notamment à ce propos la conclusion de « Innover dans les services publics locaux de l'environnement », ouvrage collectif, ASTEE, 2014.

individuelles peuvent apporter aux autres secteurs économiques : on peut certes imaginer qu'un tarif préférentiel serait alors consenti aux abonnés qui accepteraient l'utilisation de leurs données personnelles, mais quelle est la stabilité des recettes correspondantes et donc des ristournes ainsi accordées ? Jean Tirole a développé notamment avec Jean-Charles Rochet ces concepts sous le nom de « plateforme multifaces » (en anglais « *multisided market* »). Son interview figurant en annexe 17 traduit parfaitement les enjeux liés à ces valorisations économiques greffées sur une « infrastructure essentielle » et les questions de partage de la rente générée entre les parties prenantes.

En tout état de cause, cela peut sensiblement modifier le paysage des opérateurs : le secteur pourrait se mettre à intéresser de nouveaux entrants, spécialistes du *big data*, et la prestation de gestion du service ne devenir finalement, un peu paradoxalement, que l'accessoire de ces activités commerciales.

Les possibilités nouvelles ouvertes aux régies pour le recouvrement de leurs recettes, leur permettant de faire appel à des prestataires privés, permet de considérer que ces nouvelles opportunités concernent aussi bien les régies que les DSP.

Il semble cependant que des considérations éthiques devraient encourager les pouvoirs publics à considérer avec circonspection cette marchandisation d'informations personnelles dans la mesure où elles sont relatives à un service essentiel qui fait par nature de l'utilisateur un client captif de ce service et s'assurer que les règles qui s'appliquent quant au recueil de l'accord des personnes concernées soient scrupuleusement respectées.

La mission ne peut que suggérer à ce stade qu'une réflexion soit conduite à ce propos et que les expérimentations soient encouragées pour permettre une approche plus concrète de ces questions et de l'apport économique réel de ces nouvelles activités.

9.2. Modérer l'évolution des prescriptions réglementaires

Comme discuté précédemment, les évolutions des réglementations n'ont pas de raison majeure de générer de nouvelles prescriptions à court terme et les systèmes d'eau potable et d'assainissement sont encore loin de répondre entièrement aux textes en vigueur. En particulier, la gestion des réseaux d'assainissement par temps de pluie demande encore des investissements de mise en conformité et la rémanence des effets des pollutions agricoles va générer encore des dépenses de traitement curatif pour les SPEA. Des progrès sensibles ont déjà été réalisés, et pour éviter de se précipiter inconsidérément dans des dispositions curatives coûteuses alors que des mesures de prévention à la source sont engagées mais fourniront des résultats seulement à moyen et long terme. Il convient de laisser, par cette pose dans le renforcement des normes, aux autorités organisatrices issues de la loi NOTRe le temps des transitions nécessaires pour qu'elles continuent à améliorer leur conformité aux règles existantes, qu'elles consolident leur nouveau modèle économique et qu'elles établissent des stratégies de gestion patrimoniale efficaces amorçant le rattrapage du retard accumulé en la matière.

22. Recommandation à la DEB et à la DGS : privilégier le respect des règles existantes (notamment relatives au respect de la DCE et de la directive ERU) et veiller à limiter au strict nécessaire l'évolution des prescriptions réglementaires pendant quelques années.

9.3. Mettre en tension de productivité les opérateurs publics et privés

La mission ne méconnaît pas les importants efforts de productivité qui ont été faits par l'ensemble des opérateurs privés sur les marchés très concurrentiels des grandes collectivités et par certaines grandes régies quand l'autorité organisatrice en faisait une priorité. Les charges

nouvelles ont très largement masqué, voire dépassé les effets de ces gains de productivité. De nombreuses bonnes pratiques ont été identifiées.

Les contrats de délégation portent souvent sur des durées largement plus longues que les mandatures des exécutifs des AO. Cette stabilité est cohérente avec les investissements consentis et le contrat sécurise les deux parties. Mais les anciennes formulations de ces contrats comportent des clauses d'indexation des prix qui supposeraient que l'on puisse sur des échéances de plus de dix ans anticiper les gains de productivité et ferment excessivement les possibilités de dialogue : on ne peut pas ajuster les rémunérations en dehors des situations imprévues où les écarts constatés mettent en péril l'exécution du contrat. Les contrats de performances, qui distinguent bien chaque composante de la formation de la rémunération et explicitent les mécanismes de bonus-malus en fonction de l'obtention des performances apportent une réponse à ces difficultés et doivent être conçus pour permettre, en cours de contrat, à redébattre des gains collectifs induits par de nouvelles initiatives qui n'étaient pas initialement prévues, sans modifier ni l'objet du marché, ni les conditions qui ont conduit à la concurrence de s'exercer au moment de l'attribution du contrat : profiter d'un avenant pour augmenter les rémunérations fausserait cette compétition, mais l'inverse n'est pas vrai. Une clause de revoyure asymétrique (destinée essentiellement à permettre un réajustement en faveur des tarifs et du patrimoine) pourrait utilement instaurer un rendez-vous quinquennal, de façon à ce qu'au cours de chaque mandature les élus disposent d'un outil de dialogue approfondi avec leur opérateur.

Les régies sont dans une situation à la fois très précaire (elles ne sont protégées par aucune disposition leur permettant d'avoir une visibilité pluriannuelle leur assurant la pertinence de leurs investissement, puisqu'à tout instant l'AO peut bouleverser les conditions économiques du service ou changer de mode de gestion), et inversement très stable, puisqu'aucun rythme n'est imposé pour que leur performance soit évaluée et la question du maintien de l'activité en régie soit débattue. Il serait souhaitable que chaque autorité organisatrice, au moins une fois par mandat, procède à cette analyse, en débatte en séance publique et rende publiques les informations et analyses comme cela est l'obligation pour les DSP.

La transposition en droit français de la directive concession a bien tenu compte de l'ensemble des investissements consentis par les opérateurs privés, de façon à conserver des durées raisonnables à ces contrats et à ajuster ainsi, mais sans le dégrader, le système dit « loi Sapin » qui a bien fonctionné.

Dans tous les cas, il est possible d'obtenir de réelles nouvelles avancées par des obligations renforcées quant aux RPQS, ces dispositions seront abordées dans le chapitre consacré au renforcement de la régulation.

23. Recommandation aux autorités organisatrices ayant un opérateur en DSP : instaurer des clauses de revoyure quinquennale des contrats. Prévoir ainsi une meilleure cohérence avec le rythme des mandats électifs.

24. Recommandation aux autorités organisatrices ayant un opérateur en régie : organiser, au moins une fois par mandature, un bilan de la performance de la régie, et une analyse comparative avec une option de délégation de service public.

25. Recommandation à toutes les autorités organisatrices : développer les contrats de performance, qui internalisent au sein de chaque contrat le mécanisme de redistribution des gains de productivité et le rendent ainsi plus continu.

9.4. Organiser une gestion durable du patrimoine

Pour un patrimoine dont le coût de renouvellement à neuf est estimé autour de 400 milliards d'euros, les efforts réels de gestion patrimoniale et les moyens collectifs consacrés à cette question semblent dérisoires.

Ernst &Young (désormais EY), en 2009, ayant à réaliser une première estimation, et ayant travaillé à partir des données disponibles, avait préconisé de nombreuses améliorations pour permettre une meilleure estimation quelques années plus tard. A la connaissance de la mission, ces recommandations n'ont pas encore été mises en place. Seule l'agence Rhône-Méditerranée et Corse a entrepris sur cette question un travail significatif mais limité au bassin Rhône-Méditerranée. Il convient de généraliser cet effort de connaissance des pratiques d'immobilisation des autorités organisatrices et des équilibres financiers des services selon une méthodologie homogène permettant une synthèse nationale.

Il est indispensable d'actualiser, de compléter et d'affiner les estimations faites en 2009 par EY des valeurs de patrimoine, tant pour les valeurs à neuf que pour les valeurs dépréciées de ces actifs. Il sera utile de présenter la synthèse de ces travaux en 2017 au comité national de l'eau et d'étudier s'il y a lieu de capitaliser ces informations dans une base de données nationale de l'état du patrimoine des services d'eau potable et d'assainissement.

26. Recommandation à la DEB et aux agences de l'eau : conduire en 2016 une étude systématique des pratiques d'immobilisations et des capacités financières et actualiser et homogénéiser les travaux nationaux de 2009 sur le patrimoine.

9.5. Lutter contre les prélèvements sauvages et les impayés

Un sujet de préoccupation souvent mis en avant aujourd'hui par les opérateurs, publics ou privés, est la maîtrise des impayés, voire dans certains cas, les branchements sauvages. Dans certains départements des Outre-mer ces pratiques mettent clairement en péril les équilibres des services, et ceci n'est pas lié aux dispositions récentes d'interdictions de coupures.

En métropole, les taux d'impayés se situent à des niveaux qui apparaissent a priori raisonnables, mais les opérateurs laissent entendre que ces taux d'impayés croîtraient fortement récemment et imputent cette évolution à l'interdiction de coupure.

L'interdiction de coupure en cas d'impayés ne résout pas en elle-même la difficulté des ménages à payer leurs factures. Elle ne conduit en rien à un quelconque effacement de la dette : par la poursuite de la consommation, celle-ci continue à s'accroître. La situation européenne est assez contrastée : interdiction de coupures de longue date en Grande-Bretagne, mesures les autorisant au Portugal, par exemple.

Le jugement du tribunal d'instances de Limoges du 14 janvier 2016 (France-Liberté contre SAUR) concernant un cas de « lentillage » (réduction du débit délivré par l'installation d'un diaphragme sur l'arrivée d'eau) a, semble-t-il, fermé une interprétation de la loi favorable à cette pratique (lors d'un entretien avec la mission, le député Brottes mettait en avant cette option comme un bon compromis) censée respecter l'interdiction de coupure en cas d'impayés, sauf si elle venait à être contredite en appel. Le juge a, en l'espèce, considéré que celle-ci « mettait les familles dans une incapacité de vivre dignement ». Le sénateur Revet avait intégré cette interprétation juridique restrictive du droit existant et avant déposé un amendement[88] pour en

[88] Texte de cet amendement : « *L'article 60 bis A est rédigé comme suit : I- Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article, et à l'exclusion des branchements alimentant plusieurs logements d'un immeuble collectif d'habitation. » II-« Après l'article L2224-12-2-1 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un article L2224-12-2-2 ainsi rédigé : « Article L2224-12-2-2 – Les agents du service d'eau potable ont accès aux propriétés privées pour procéder aux réductions de débit prévues par l'article L115-3 du code de l'action sociale et des familles. Ce droit d'accès s'exerce en présence de l'occupant ou de son représentant, et avec son accord. Lorsque l'occupant n'autorise pas l'accès ou en cas de modification frauduleuse du système de réduction de débit, le service d'eau*

légaliser la pratique, dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Celui-ci n'a pas été repris.

La mission insiste sur l'importance des paiements par prélèvements automatiques mensuels qui constitue aujourd'hui la meilleure prévention des impayés.

potable peut procéder à la fermeture du branchement. »

10. Ouvrir une nouvelle étape de renforcement de la régulation

Le choix d'une régulation par la « mise en lumière », pour la partie économique du rôle du régulateur n'a de sens que si les dispositions prises sont suffisantes pour assurer l'implication des utilisateurs et développer un climat de confiance.

Ce choix de mode de régulation par la « mise en lumière », comportant au niveau national des acteurs dispersés mais coordonnés pour exercer cette régulation et, pour la régulation économique, une logique de régulation par la mise en lumière, est cohérent avec le rôle et les responsabilités confiés aux autorités organisatrices.

En revanche, la construction, relativement récente, de cette régulation sur les aspects économiques n'est pas encore allée au bout de la démarche. La mission, pour résumer, qualifierait volontiers le système français actuel de « *moonlight regulation* » (régulation du « clair de lune ») plutôt que de « *sunshine regulation »* (régulation « par la mise en lumière » [du soleil]).

La réduction prochaine du nombre d'autorités organisatrices offre une meilleure faisabilité à une modification sensible de cette régulation. La mission propose donc d'ouvrir une nouvelle étape de renforcement de cette régulation, tout en restant dans l'esprit des principes qui ont guidé les avancées antérieures, mais avec l'objectif de s'assurer que la confiance de toutes les parties prenantes puisse être mieux établie sur la base de la qualité des productions de données et d'avis par un système national de mise en lumière.

Trois pistes de réflexion sont proposées ici, en complément des dispositifs existants qui sont très adéquats et qu'il faut conforter et faire progresser sans les déstabiliser.

10.1. Améliorer la transparence

Les rapports du maire sur le prix et la qualité des services (RPQS) et le basculement obligatoire des informations dans une base nationale sont la clé de l'action incitative que l'État peut mener auprès des collectivités pour les accompagner vers des démarches vertueuses, sans exercer une tutelle quelconque sur les démarches que celles-ci sont libres de choisir.

La mission propose trois compléments à apporter dans les RPQS :

- développer les informations à communiquer dans ce rapport, sur la base de la grille présentée au § 2.2 pour les charges du service et notamment au tableau 4 pour les indicateurs associés ;
- expliciter la politique conduite par l'autorité organisatrice dans la fixation des niveaux de services à atteindre et des ressources et moyens affectés pour atteindre ces objectifs (en termes plus directs : la productivité) ;
- expliciter la stratégie patrimoniale à long terme de l'autorité organisatrice et les incidences prévisibles sur le prix de l'eau à différentes échéances.

Bien entendu, pour répondre à cette obligation nouvelle :

- pour les régies, les autorités organisatrices seraient ainsi encouragées à négocier des objectifs quantifiés à un horizon précis pour chacun des indicateurs pertinents pour le service considéré. Ceci revient à passer à un système de gestion par contrats d'objectifs et de performances (qui, bien entendu ne sont pas des contrats au sens des marchés publics) ; des exemples existent et tout un arsenal de contrats-types pourrait être développé pour aider les autorités organisatrices dans cette démarche ;
- pour les opérateurs privés, des évolutions conjointes de la formulation du RAD sont sans doute induites qui rapprocheraient la structure des coûts de ce suivi annuel des structures de coûts prévisionnels qui sont demandés à ces opérateurs privés lors des appels d'offres. Par là même, des indicateurs de performances contractuels, qui sont déjà de pratique assez courante, se trouveraient plus rapidement généralisés.

L'outillage que choisiraient les autorités organisatrices n'a pas, *a priori* selon la mission, à être prescrit par l'État. Néanmoins, des évolutions en conséquence sur la structuration des comptabilités, seraient certainement nécessaires pour produire en routine ces décompositions. Par ailleurs, l'étalement dans le temps des obligations, en commençant par les autorités organisatrices de plus grande taille, permettrait de mettre au point de façon réaliste les concepts et les outils informatiques nécessaires, sur la base de propositions d'un groupe de travail validées lors d'expérimentations pratiques.

Il conviendrait, selon les modalités détaillées dans les annexes 16.3.3 et 24.2, de :

- confier à un groupe de travail le soin de définir les données de base et indicateurs pertinents et les expérimenter avec quelques collectivités volontaires d'ici juin 2016 ;
- préparer le déploiement de ces indicateurs pour qu'ils puissent être adjoints en 2018 aux obligations de production des autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants et au vu du retour d'expérience ainsi acquis, généraliser pour 2020 cette obligation à toutes les autorités organisatrices.

27. Recommandation à la DEB et à la DGCL: faire des RPQS des documents plus stratégiques et performanciels. Expérimenter ces nouvelles dispositions sur une base volontaire. Les rendre obligatoires pour 2018 pour les autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants puis, au vu du retour d'expérience ainsi acquis, généraliser pour 2020 cette obligation à toutes les autorités organisatrices.

10.2. Renforcer la fonction « observatoire et publication »

La mission propose de développer diverses améliorations à partir de la base que constitue l'observatoire SISPEA ; en effet, elle témoigne des efforts permanents de la mission correspondante de l'ONEMA, qui a conduit à sa demande pour alimenter ce rapport de nombreux travaux d'exploitations nouvelles utiles aux analyses qui précèdent.

10.2.1. Compléter SISPEA en lui adjoignant un observatoire complémentaire « observatoire de la formation du prix de l'eau »

Cet observatoire recueillerait les données dont l'obligation de production serait engagée suite à la recommandation qui précède[89].

10.2.2. Compléter le système de contrôle de la production statistique de SISPEA

Le fait de passer désormais dans un régime d'obligation (au-dessus de 3500 habitants) est de nature évidemment à changer la stratégie de SISPEA. Celle-ci, fondée jusqu'à présent sur le souci principal de s'assurer de la bonne volonté des collectivités pour qu'elles prennent la peine d'alimenter l'observatoire, a conduit à considérer que la qualité des données était de leur seule responsabilité et a cantonné les validations à une vérification souvent très superficielle par les services de l'État. La confiance viendra quand la qualité des données fera l'objet d'une logique de validation et de certification de qualité plus approfondie.

D'autre part, la mise en lumière supposerait de passer de données statistiques globales à la publication de synthèses et d'analyses sur les collectivités en incluant des références nominatives à celles-ci.

[89] Il devrait pour ce faire aménager les interfaces entre SISPEA et d'autres bases de données faisant partie du Système National d'Information sur l'Eau (SNIE), ce qui fait partie des recommandations concernant la coordination des instances de régulation à l'aide de ce SNIE en cours de rénovation.

Un contrôle du processus et des publications par une commission statistique (par exemple la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement) permettrait d'achever un positionnement d'« institut statistique de référence » à l'organisation de ces productions. Ceci implique que les moyens consacrés par l'ONEMA à cet observatoire soient renforcés, ce qui est important à souligner au moment où cet établissement public va également devoir développer ses activités dans d'autres domaines à l'occasion de son intégration dans l'agence française pour la biodiversité. Il convient qu'il puisse faire assurer des contrôles des données par des prestataires spécialisés, en complément de l'important travail déjà effectué par les directions départementales des territoires (DDT), et de confier aux DDT le soin d'animer les échanges avec les autorités organisatrices pour faciliter ce remplissage devenu obligatoire de la base et pour valoriser auprès d'elles les retours d'information issues de l'exploitation des données.

Il s'agit ici d'évoluer d'ici 2020 d'une base de données qui, de fait reste aujourd'hui essentiellement déclarative, dont les informations sont produites sous la responsabilité des autorités organisatrices même s'il a des contrôles, à une base de données beaucoup plus contrôlées et publiées sous la responsabilité effective de l'ONEMA.

Il conviendra le moment venu de veiller à ce que ses informations alimentent le futur observatoire de la gestion publique locale créé par la loi NOTRe.

28. Recommandation à la DEB et à l'ONEMA/AFB : Étendre SISPEA aux facteurs de la formation du prix de l'eau selon une décomposition par principales fonctions et y inclure les données liées aux tarifications sociales et aux statistiques de consommations effectives par habitant et par ménage, pour qu'il constitue un « observatoire de la formation du prix et de la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement ».

29. Recommandation au MEEM (CGDD et DEB) et à l'ONEMA/AFB : préparer une capacité renforcée de l'observatoire ainsi constitué à produire des données et des analyses de références, non plus seulement par des statistiques générales, mais aussi en étudiant la situation particulière individuelle des autorités organisatrices en privilégiant dans un premier temps celles de plus de 100 000 habitants .

10.3. Renforcer les fonctions d'investigation, de contrôle et d'arbitrage

10.3.1. Instances dotées de pouvoirs d'investigation

Un deuxième niveau de la régulation par la mise en lumière consiste à disposer d'une entité indépendante ayant des pouvoirs d'investigation.

De tels pouvoirs existent aujourd'hui : ce sont ceux de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes.

La mise en lumière d'un secteur par une autorité qui a un spectre de compétence extrêmement large s'apparente plus à l' « éclairage d'un phare à éclats », qui va apporter de façon cyclique, mais ponctuelle, une vision de ce secteur, plutôt qu'à un éclairage par un projecteur braqué sur le sujet en permanence. Une telle mise en lumière plus complète et plus continue suppose l'activité d'une équipe dédiée à ce secteur. C'est ce qui est pratiqué par la cour des comptes quand elle spécialise une instance interne (comme pour les contrôles sur les URSSAF et les organismes sociaux).

Il serait intéressant qu'une équipe spécialisée au sein de la Cour des Comptes assure la coordination et la synthèse thématique permanente des travaux des Chambres régionales. Faudrait-il la créer de façon spécifique pour le secteur de l'eau, ou faudrait-il envisager qu'elle soit investie de l'ensemble du champ des services publics locaux de l'environnement (déchets, distribution d'énergie) voire plus largement de tous les services répondant à des modèles de

responsabilité similaires (transports publics de voyageurs, etc.) ? Ces choix relèvent en tout état de cause de la Cour elle-même.

Il pourrait également intéressant d'examiner l'opportunité que cette équipe soit finalement intégrée dans une instance indépendante spécifique, dans un calendrier prévoyant des étapes de préfiguration et de montée progressive en puissance, pour une éventuelle mise en œuvre opérationnelle généralisée en 2025. Ce sujet dépasse clairement le périmètre de la mission, dont la composition n'est pas adaptée pour l'aborder.

10.3.2. Fonctions de médiation, de contrôle et d'arbitrage

10.3.2.1. Médiation entre utilisateurs et SPEA

Pour la médiation entre les utilisateurs et les services, une réponse est apportée clairement par l'ordonnance qui a instauré l'obligation de la mise en place de cette médiation ainsi que son décret (annexe 30.5). Il convient de veiller à ce que cette fonction de médiation, qui est opérée dans nombre de grandes collectivités au sein d'un dispositif de médiation générale, identifie bien les demandes liées aux SPEA et qu'une consolidation des informations au niveau national, au-delà du travail du Médiateur de l'eau qui est une structure déjà mutualisée par elle-même entre ceux qui le souhaitent.

30. Recommandation législative : instaurer une obligation de transmettre un bilan annuel des activités de médiation analysant les médiations ayant trait aux SPEA sous une forme standardisée au défenseur des droits, à charge à celui-ci d'en faire une synthèse annuelle qui pourrait être utilement présentée au comité national de l'eau.

10.3.2.2. Contrôle et régulation des contrats et contrats de performance

Le troisième niveau imaginable de régulation est celui d'une institution pourvue de pouvoirs de contrôle, d'injonction, d'arbitrage ou de médiation sur l'économie des services publics.

Il s'agirait par exemple d'introduire une capacité nationale, comme dans d'autres pays (cas de l'Italie, de contrôle (visa) du contenu des contrats, sans pour autant confier de fait le rôle d'autorité organisatrice à l'entité appelée régulateur comme en Angleterre, où c'est celui-ci qui signe les contrats et les négocie. Cela pourrait également être une capacité d'arbitrage dans les relations, contractuelles ou non entre autorités organisatrices et opérateurs dans lesquelles les utilisateurs peuvent se porter partie. C'est ce que la mission appellerait volontiers une régulation « par-dessus l'épaule » des autorités organisatrices.

Instaurer une capacité d'évocation au niveau national et d'arbitrage entre les parties est *grosso modo* l'option d'une Haute Autorité. Le rapport CIMAP sur la politique de l'eau cité précédemment avait en son temps considéré qu'une telle instance posait de réelles difficultés au regard des prérogatives des collectivités locales. La présente mission n'a pas de commentaire supplémentaire, si ce n'est qu'une telle initiative serait encore moins compréhensible pendant le chantier de réorganisation des autorités organisatrices qui s'ouvre, et c'est pourquoi ses propositions se sont orientées vers les renforcements évoqués ci-dessus de la régulation nationale sans franchir ce pas.

10.4. Mieux coordonner et rendre plus lisible l'action de régulation nationale

On a vu que l'État assurait par divers ministères et organismes, des régulations sanitaires, environnementales, et des contrôles de régularité et qu'il y avait deux composantes dans la régulation au sens général : le rôle d'autorité de réglementation (les textes encadrant les pratiques) et celui d'autorité de régulation (le fonctionnement des systèmes de contrôle et d'incitation).

Le fonctionnement des activités de l'autorité de réglementation est coordonné, de façon efficace, au sein de la mission interministérielle de l'eau (MIE). En revanche la coordination de l'action de régulation, au sens strict, se limite à un groupe de travail technique interministériel des usagers de SISPEA, instance interne à l'administration qui prépare les discussions avec l'ensemble des parties prenantes au sein de la commission consultative des prix et de la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA).

10.4.1. Conforter le rôle de la MIE de coordination de la régulation du secteur des SPEA

Il convient de veiller à ce que l'absence d'intégration du régulateur national en une seule entité ne puisse pas être perçue, dans l'esprit de l'ensemble des acteurs concernés et du public, comme une absence de synthèse et de coordination nationale de la régulation.

Le ministre en charge de l'environnement a une compétence de coordination générale interministérielle de la politique de l'eau. La mission interministérielle de l'eau (MIE), présidée par celui-ci, dont le secrétariat est assuré par la DEB, est une commission administrative créée par le décret n°87-154 du 27 février de 1987 essentiellement tournée vers l'examen des projets de textes normatifs que les administrations souhaitent produire dans le domaine de l'eau, ainsi que des SDAGE, programmes et redevances des agences l'eau[90].

En particulier, elle n'est pas chargée explicitement de coordonner la régulation du secteur des SPEA (qui sont à l'intersection des enjeux de la politique de l'eau et des enjeux des services publics locaux) et n'a de fait à connaître de ce sujet qu'à travers les nouveaux textes ou certains aspects budgétaires ou de l'action des services extérieurs ou des agences[91]. Les membres du collège État de la CCPQSPEA en prépare les réunions, mais est essentiellement tourné vers des questions d'actualité immédiate ou d'observation, et ne traite pas l'ensemble des dimensions de cette régulation.

Il serait intéressant que ce groupe aujourd'hui informel voie son champ d'intervention élargi et qu'il devienne une composante explicite de l'activité de la MIE.

Concrètement donc, malgré les importants efforts déployés par la DEB, les divers aspects de la régulation des SPEA n'ont pas de lieu administratif national de coordination effective et chaque administration reste donc porteuse d'une part de cette régulation : sanitaire et environnementale à travers des approches sectorielles, mais économique et de contrôle par des départements ministériels non spécialisés dans la gestion de ces services. Quelle qu'ait été la (très grande) disponibilité de la DEB, des autres administrations centrales et de l'ONEMA lors du déroulement de la mission, ses membres n'ont pu que constater la difficulté qu'il y avait parfois à identifier les acteurs en charge de conduire des projets globaux dans ce domaine.

---

[90] La mission donne son avis sur tous les projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, élaborés par les différents ministères. La mission examine également les projets de textes relatifs à l'organisation des services déconcentrés de chaque ministère dans le domaine de l'eau ainsi que les projets d'instruction du ministre chargé de l'environnement relatifs à la coordination dans ce domaine. La mission donne son avis sur les programmes d'investissement et la répartition des ressources et des moyens, en particulier celle des crédits affectés à l'eau, à inscrire au budget des divers départements ministériels ou organismes intéressés. La mission interministérielle de l'eau peut, en outre, être appelée à donner son avis sur toute question ou document intéressant l'eau, à caractère national, communautaire ou international, que lui soumettra le ministre chargé de l'environnement.

[91] C'est un peu comme si, du point de vue de la politique de l'eau telle qu'elle est coordonnée au sein de la MIE, les SPEA étaient un tout extérieur, qui ne serait connu qu'à travers d'une part des recettes et des dépenses des établissements publics, d'autres part des actions d'autorisations et de contrôles de conformité (sanitaires et environnementaux), mais pas dans les équilibres économiques qu'ils représentent et les rapports qualité prix de leurs prestations à leurs utilisateurs, et la pérennité des infrastructures qu'ils gèrent : bref si l'État ne se préoccupait que de santé publique, d'environnement et de gestion intégrée des ressources en eau, mais pas du champ des services publics de ce secteur pourtant très sensible.

De ceci résulte notamment une absence notable de rapports annuels de synthèse sur la mise en œuvre de la régulation économique de ce secteur, par comparaison avec les pays ayant fait le choix d'un régulateur national comme le Royaume-Uni, le Portugal, ou l'Italie, ou dans d'autres secteurs en France dotés d'un régulateur national. Cette synthèse est, de fait, reportée sur des instances comme le conseil d'État, la cour des comptes ou les inspections générales dont ce n'est pas, *a priori*, la fonction.

L'établissement d'un rapport de synthèse annuel, à destination du Parlement, mais aussi d'instances particulière comme le comité national de l'eau, de l'action de régulation des SPEA donnerait plus de visibilité au rôle de cette coordination interministérielle.

31. Recommandation au MEEM : élargir à l'ensemble des facettes de la régulation des SPEA la compétence du collège État de la CCPQSPEA et le rattacher explicitement à la mission interministérielle de l'eau. S'appuyer sur ce dispositif pour produire un rapport annuel de la régulation des SPEA.

10.4.2. Faire évoluer les outils d'information

De nombreuses bases de données, d'accès plus ou moins aisé pour le public, ont été constituées, et le système d'information sur l'eau (SIE) introduit par la LEMA en 2006, organise *a priori* d'une façon systématique ces informations. Mais elles sont en pratique encore très peu intégrées et le portail Eaufrance, par exemple, ne permet pas commodément de croiser les informations de ces différentes bases. Un nouveau chantier est lancé pour rénover le SIE et le schéma national des données sur l'eau (SNDE) et il convient de lui donner une dimension *Open data* très affirmée. Il convient de l'orienter de manière à offrir au public un accès combiné aux informations issues des différentes bases de données, ce qui est nécessaire notamment pour les analyses croisées sur la formation du prix des services d'eau.

32. Recommandation à la DEB et à l'ONEMA/AFB : donner au chantier d'évolution du système d'information sur l'eau l'ambition de véritablement réorganiser l'ensemble des référentiels et des tables de correspondances entre les bases de données, dans le cadre de la politique globale initiée au ministère début 2016.

11. Donner la visibilité et la dynamique nécessaires à la démarche

La mission a proposé un ensemble de mesures qui relèvent de l'action tant de l'État et de ses établissements publics que des collectivités. Si elle a préconisé quelques adaptations législatives, celles-ci ne constituent pas le corps possible d'une loi qui aurait été l'occasion d'un débat national qui permette de traiter l'ensemble des dimensions du sujet.

Si ce débat n'est pas de nature législative, il semble néanmoins nécessaire, et l'affirmation d'un projet collectif dans ce domaine des services publics d'eau potable et d'assainissement paraît une nécessité, notamment au regard des incompréhensions multiples que la mission a relevées : le débat récurrent est souvent trop technique ou trop politique, mais il n'a pas été, depuis de nombreuses années, suscité par une logique de projet collectif et fédérateur des énergies. Ces services sont souvent abordés par un seul des aspects qui les concernent (ressources et biodiversité, ou gestion du patrimoine, ou tarification sociale, ou droit humanitaire, ou statut des opérateurs, ou innovations technologiques...).

La mise en œuvre de tout ou partie des propositions de la mission (efforts de financement cités de la CDC, des agences de l'eau ou sur la TVA) na de sens que si les enjeux sont parfaitement compris et relayé par les associations et si un effort simultané est engagé par l'ensemble des acteurs au profit des deux priorités qui les justifient : améliorer l'état du patrimoine au bénéfice des populations futures, diminuer les charges financières pour les ménages modestes.

La mission suggère de sceller le projet collectif qu'elle propose par trois outils possibles, qui peuvent être envisagés séparément en retenant l'une ou l'autre des démarches ou conçus comme complémentaires dans une démarche globale intégrée :

- l'élaboration d'une « **stratégie nationale pour des services publics d'eau potable et d'assainissement durables et solidaires** » (qui pourrait peut-être être élargie à l'ensemble des services publics locaux essentiels) ;
- un engagement des parties prenantes dans un « **pacte de modération des prix et d'orientation des efforts vers la gestion patrimoniale des réseaux** » ;
- un **plan d'action** qui déclinerait pour la période 2015-2021 les implications de l'État et de ses établissements publics.

Ces démarches sont de natures différentes :

- Une stratégie nationale ou un plan d'action, sont des initiatives propres à l'État, même si elles sont largement concertées : elles peuvent donc aboutir par une action volontariste de l'État, mais en cas de réticence, conjoncturelle ou sur le fond, de tout ou partie des parties prenantes.
- Un pacte suppose la volonté conjointe des parties prenantes d'aboutir.

11.1. Définir une stratégie nationale

11.1.1. Contenu

Le contenu d'une **stratégie nationale pour des services publics de l'eau et de l'assainissement durables et solidaires** pourrait être articulé autour de 3 chapitres :

Les principes

- solidarité et accès aux services essentiels pour les plus démunis ;
- responsabilité à l'égard des générations à venir : gestion du patrimoine et mesures de préservation de la ressources et de la biodiversité ;
- participation des parties prenantes et la transparence.

Les objectifs

- faire des mutations induites par la loi NOTRe un succès
- améliorer les performances et répartir équitablement les gains de productivité
- modérer les prix
- augmenter les investissements de renouvellement et les actions de préservation du patrimoine
- intensifier les mesures de prévention et de protection de la biodiversité

Les outils

- renforcement de la régulation (observatoire, coordination nationale, *benchmark*)
- développement des compétences des autorités organisatrices, des systèmes de contractualisations,
- soutien économique et financier.

11.1.2. Méthode

La méthode peut être plus ou moins ambitieuse, mais devrait au minimum comporter les étapes suivantes :

- Élaboration d'un projet par les services de l'État
- Dialogue avec les parties prenantes et mise au point au Comité national de l'eau et au CNTE
- Consultation du public
- Approbation

Ce projet, comme les autres cités ici, peut se réaliser sur une durée de six mois à compter du lancement de l'initiative.

11.2. Élaborer un pacte de modération des prix et d'orientation des efforts vers la gestion du patrimoine

11.2.1. Une démarche d'engagement collectif

Un tel pacte est intéressant si les parties prenantes incluent les collectivités, les opérateurs publics et privés et les associations. Le portage de l'opportunité par les associations de collectivités serait déterminant.

11.2.2. Contenu

Si le pacte est conduit sans élaboration préalable d'une charte il devrait intégrer les éléments proposés ci-dessus, sinon il acterait l'accord des parties prenantes sur ces éléments de stratégie.

Il comprendrait de plus les éléments d'engagement suivant :

- objectifs de maîtrise de prix et de développement des parties
- objectifs d'augmentation
- calendrier et chiffrage des engagements,
- déclinaison par bassins en lien avec les agences de l'eau

11.2.3. Méthode

Le Comité national de l'eau pourrait être chargé de :

- se prononcer avant le lancement de la démarche sur la perception des parties prenantes et leur souhait de s'engager dans ce processus ;
- en cas de réponse positive, réunir les parties prenantes pour élaborer une proposition de texte du pacte.

Une conférence des parties prenantes assurerait ensuite une signature du pacte, par exemple à l'occasion d'un congrès des maires.

Un délai de 6 mois environ paraît nécessaire, ce délai démarrant après adoption de la stratégie nationale ou immédiatement si les choix est fait de ne pas réaliser une telle stratégie nationale.

11.3. Établir un plan d'action pour 2016-2021

Le plan d'action, s'il est établi sans les étapes précédentes (stratégie nationale), devrait reprendre les éléments prévus ci-dessus pour le contenu de ces autres documents. Si le pacte était très détaillé quant aux engagements, un plan d'action pourrait être superflu. Sinon, il viendrait en concrétiser le déroulement et les engagements.

Le plan d'action, qui mobilise en premier rang l'État et ses établissements publics, suit *a priori* les étapes décrites pour la stratégie nationale, et son élaboration nécessite également de l'ordre de 6 mois pour aboutir.

11.4. Lancer des actions sans attendre

Les étapes et les options évoquées ci-dessus ne doivent pas empêcher que certaines propositions soient mises en œuvre sans attendre.

Il est donc recommandé de publier rapidement un court document explicitant les intentions et les pistes de travail retenues par l'État, en présentant la méthode retenue et en lançant sans tarder les travaux techniques ou réformes qui peuvent être enclenchées rapidement.

33. Recommandation au MEEM et aux autres ministères concernés : acter rapidement la méthode de travail retenue pour donner de la visibilité et organiser la mobilisation des parties prenantes : stratégie nationale, pacte signé avec les parties prenantes ou plan d'action. Ces options peuvent être combinées et certains travaux, notamment des groupes de travail techniques, peuvent être utilement conduits en parallèle sans attendre.

Conclusion

La mission a bénéficié de la patience de ses commanditaires, des contributions du comité de pilotage qui a été mis en place par les cabinets ministériels pour alimenter ses travaux, de l'appui des administrations centrales et des établissements publics, notamment de l'ONEMA et en particulier de son équipe SISPEA, de la mobilisation de plusieurs autorités organisatrices et de leurs opérateurs : que tous soient ici remerciés très chaleureusement.

Ses conclusions vont dans le sens des efforts déjà engagés, mais comportent un certain nombre d'avancées qui ne semblent possibles que par des adaptations législatives. La mission a préconisé des délais significatifs de montée en puissance des dispositifs qu'elle propose. Ses propositions supposent sans attendre une mobilisation de l'ensemble des parties prenantes.

Marie-Louise Simoni	**François Guerber**	**Jean-Pierre Nicol**	**Pierre-Alain Roche**
Inspectrice générale de l'administration	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Liste des annexes

Cadrage et organisation de la mission.....123

Annexe 1 : Lettre de mission.....125

Annexe 2 : Comité de pilotage – composition.....129

Annexe 3 : Cas étudiés.....131

Annexe 4 : Personnes rencontrées.....133

Annexe 5 : Recommandations des principaux rapports antérieurs.....137

Acteurs, contexte institutionnel, et régulation du secteur.....143

Annexe 6 : Organisation : cadre général.....145

Annexe 7 : Autorités organisatrices : situation actuelle.....149

Annexe 8 : Dispositions nouvelles (loi NOTRe).....155

Annexe 9 : Responsabilités des autorités organisatrices, analogie avec le secteur des transports.....161

Annexe 10 : Opérateurs publics ou privés.....165

Annexe 11 : Régies.....167

Annexe 12 : Entreprises publiques locales.....177

Annexe 13 : Contrats de marchés publics et ventes d'eau en gros.....181

Annexe 14 : Délégations (ou concessions) de services publics.....185

Annexe 15 : La politique du département des Landes.....197

Annexe 16 : Contrôle, comptes-rendus et régulation.....199

Annexe 17 : Comment réguler la gestion des infrastructures de réseau ? Extrait d'une interview de Jean Tirole.....211

Annexe 18 : Recherche & développement.....221

Formation des charges des services.....223

Annexe 19 : Les charges de gestion du patrimoine et d'exploitation des services dans la formation des prix.....225

Annexe 20 : Charges du service d'alimentation en eau potable.....237

Annexe 21 : Charge des services d'assainissement collectif.....245

Annexe 22 : Charges liées à la gestion de la clientèle et aux fonctions support…251

Annexe 23 : Synthèse des charges des services.....255

Annexe 24 : Enseignements de deux études de cas pour le développement de nouveaux indicateurs concernant la formation du prix.....259

Annexe 25 : Service d'assainissement non collectif.....269

Financement, performance, choix et contrôle de l'opérateur.....273

Annexe 26 : Dialogue de performance.....275

Annexe 27 : Aides et taxes.....283

Annexe 28 : Gestion financière interannuelle et synthèse générale des flux financiers.....297

Accès, tarification, facture et information pour les ménages.....315

Annexe 29 : Accès aux services pour les plus démunis.....317

Annexe 30 : Perceptions des utilisateurs, information et médiation.....321

Annexe 31 : Présentation de la facture d'eau.....327

Annexe 32 : Prix pratiqués.....329
Annexe 33 : Facteurs explicatifs du prix de l'eau : analyse de l'ONEMA.....339
Annexe 34 : Tarification et effort des ménages.....355
Annexe 35 : Tarifications équitables et aides sociales.....367
Annexe 36 : Équité entre usagers.....389

Prospective.....391
Annexe 37 : Facteurs influençant les charges des services d'eau potable.....393
Annexe 38 : Facteurs influençant les charges des services d'assainissement.....401
Annexe 39 : Baisse des consommations sur les réseaux publics.....403

Parangonnage.....407
Annexe 40 : Angleterre et Pays de Galles.....409
Annexe 41 : Italie.....427
Annexe 42 : Portugal.....459

Débats du comité de pilotage et contributions écrites.....493
Annexe 43 : Réunion du comité de pilotage le 1er juin 2015.....495
Annexe 44 : Réunion du comité de pilotage le 10 juillet 2015.....501
Annexe 45 : Réunion du comité de pilotage le 23 septembre 2015.....507
Annexe 46 : Contribution d'Alban Thomas (extraits).....517
Annexe 47 : Contribution de la FP2E.....525
Annexe 48 : Contribution de la FNCCR.....533

Cadrage et organisation de la mission

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission..... *129*
Annexe 2 : Comité de pilotage – composition..... *133*
Annexe 3 : Cas étudiés..... *135*
Annexe 4 : Personnes rencontrées..... *137*
Annexe 5 : Recommandations des principaux rapports antérieurs..... *141*

Annexe 1 : Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La ministre de l'Écologie,
du Développement durable et de l'Énergie

Le ministre de l'Intérieur

Paris, le 12 JAN. 2015

à

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président du
Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable

Monsieur Marc ABADIE
Chef du service de
l'Inspection générale de l'administration

Objet : Lettre de mission CGEDD - IGA sur le prix de l'eau

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a posé le principe selon lequel "chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous." Pourtant, le prix de l'eau augmente régulièrement en France depuis plusieurs années, et chaque année, des milliers de foyers se retrouvent confrontés à des difficultés pour payer leur facture d'eau.

Lors de sa communication sur l'eau du 23 juillet 2014, la Ministre de l'écologie a fait part, dans la continuité de la feuille de route gouvernementale adoptée à la conférence environnementale de septembre 2013, de son souhait que soit lancée une mission d'expertise sur la formation du prix de l'eau et l'utilisation des marges des délégataires. Les configurations des services d'eau et d'assainissement sont très diverses selon les territoires (accès à la ressource, qualité de la ressource brute, densité de la population desservie, capacité de l'exutoire de la station de traitement des eaux usées, etc.). Cette diversité ne permet pas l'application d'un modèle de gestion unique et explique la forte variabilité des prix de l'eau entre les services.

La compétence de ces services a été historiquement décentralisée, pour une meilleure prise en compte des contextes locaux, et la règlementation s'est

CELLULE COURRIER
14 JAN. 2015
RETOUR chef cab

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

surtout attachée à définir des critères de performances (normes de qualité de l'eau potable, normes d'équipement et de rejet en assainissement, objectifs de rendement, etc.), des règles comptables favorisant la pérennité des services (équilibre du budget de l'eau, intégration de l'amortissement du patrimoine pour gérer le renouvellement des réseaux), et à favoriser la transparence (structure tarifaire, observatoire des services) pour permettre la comparaison des performances entre services et faciliter le contrôle par les usagers.

Dans cette logique, la mission d'expertise sur la formation du prix de l'eau s'attachera à mener un diagnostic sur les perspectives d'évolution du prix de l'eau, de la facture d'eau et sur la pérennité des services (environnementale, économique et sociale), et à identifier les marges de manœuvre disponibles pour influer sur son évolution.

Devront être notamment analysées :

- la construction du prix de l'eau ;
- les différences de niveau de prix constatées entre les services selon les modes de gestion et leurs causes ;
- la comparaison des prix de l'eau et leur formation, notamment selon les modes de gestion, dans plusieurs pays européens et à l'international ;
- les limites de la mise en œuvre du principe de « l'eau paie l'eau » dans chaque service d'eau (sous-financement de services, défaut d'intégration de l'amortissement du patrimoine pour gérer le renouvellement des réseaux, financement d'éléments extérieur au service, etc.) et du principe « pollueur payeur », et l'opportunité de faire évoluer le modèle de financement des services ;
- les gains (environnementaux, économiques et sociaux) qui pourraient découler de regroupements des services (mutualisation des moyens, réduction des charges, lissage du prix de l'eau, mise en œuvre de mesures sociales) ;
- les outils de pilotage par la performance (indicateurs, objectifs, outils de comparaison, etc.) et les règles comptables à destination des services, leur permettant d'identifier les principaux postes de dépenses des services et les moyens de les optimiser ;
- les outils et les moyens à disposition des usagers des services leurs permettant d'être des acteurs de la gestion des services.

Ces réflexions prennent place dans le contexte de la transposition de la directive 2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concessions, et du projet d'accord plurilatéral sur le commerce des services négocié par la commission européenne, qui comporte un volet relatif à la libéralisation des services liés à l'environnement.

Nous souhaitons qu'une mission conjointe de vos corps d'inspection puisse conduire cette démarche d'évaluation. Vous conduirez les travaux de diagnostic prospectif de façon partenariale. Il vous appartient de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Un comité de pilotage sera donc installé et placé sous nos présidences.

Nous souhaitons que des conclusions intermédiaires de cette évaluation soient exprimées dans un rapport d'étape qui sera remis avant le 30 avril 2015, délai de rigueur. Les conclusions définitives de cette expertise sont quant à elles attendues pour le 30 juin 2015.

Ségolène ROYAL

Bernard CAZENEUVE

Annexe 2 : Comité de pilotage – composition

Autour des cabinets concernés (écologie, intérieur, décentralisation), ce comité de pilotage a été formé de quatre composantes :

- Directions d'administrations centrales :

direction de l'eau et de la biodiversité (MEDDE), direction du budget (MFCP), la direction générale des finances publiques (MFCP), direction générale des collectivités locales (MIN), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (MEIN), direction générale de la cohésion sociale (MASSDF) et direction générale de la santé (MASSDF).

- Parlementaires :
    - Henri Tandonnet, sénateur ;
    - Jean Launay, député, président du comité national de l'eau,
    - Eric Raoul, sénateur ;
    - Michel Lesage, député, a été invité à la troisième réunion.
- Parties prenantes :
    - associations de consommateurs : CLCV, UFC-QueChoisir, UNAF
    - représentants de collectivités et de leurs fédérations : AMF, ADCF, ADF, ARF, FNCCR
    - professionnels privés du secteur : FP2E, FNTP-CDF
    - Autres membres du CCPQSPEA : Sophie Auconie, présidente
- Experts indépendants :

F. Thiberghein, S. Saussier, A. Thomas, B. Barraqué, L. Guérin-Schneider, M. Montginoul, R. Barbier, C. Kauffmann.

A été invitée également à compter de la deuxième réunion Élisabeth Dupont-Kerlan, directrice de l'ONEMA.

Participaient à ces réunions les membres de la mission et Anne-Marie Levraut, CGEDD, assurant la supervision de la mission.

Annexe 3 : Cas étudiés

Le tableau 10 résume les principales caractéristiques des services étudiés par la mission grâce à la bonne volonté et la collaboration des autorités organisatrices et de leurs opérateurs. Le tableau 11 présente les principales problématiques que la mission a pu analyser dans ces divers cas, les principales sources de données et les lieux où ces cas sont cités. La mission a pu, par ailleurs s'appuyer sur bien d'autres cas, ponctuellement, sur des aspects particuliers, notamment les tarifications sociales. Ces cas, qui ne sont pas répertoriés ici, sont cités dans le texte. Enfin, la mission a contacté un certain nombre d'autres collectivités et opérateurs, mais n'a pas été en mesure d'exploiter directement les informations qui lui ont été transmises pour des raisons de temps.

Autorité organisatrice	AEP	AC	ANC	Opérateur	nombre de communes	nombre d'abonnés	nombre d'habitants	prix au m3 pour 120 m3 TTC
Nantes Métropole	x	x	x	régie et privé	24	198 103 AEP / 190 065 AC	594 017	3,29
Grenoble Métropole	X	x	x	régie et SPL	8 (AEP) et 55 (AC)	56 585(AEP) et 158 104 (AC)	190 000 (AEP) et 471 401 (AC)	2,83
Syndicat Départemental Des Eaux de l'Aube	x	x	x	régie et prvié	431 dont 390 en ANC		233 000	
Syndicat des Eaux d'Ile-de-France	x			privé	149	567 000 AEP	4 400 000	4,29
SIDEN – SIAN	x	x	x	Régie et privé	Environ 700 avec 1 ou les 2 compétences	309 756 AEP		4,84
Syndicat des Eaux du Bassin de l'Ardèche	x	x		privé	37 (AEP) et 29 (AC)	22 379 (AEP) et 10 336 (AC)	33 961 (AEP) et 31 179 (AC)	5,68
CA Forbach Porte de France	x	x	x	privé	19	25 789	72 024	3,72
Bordeaux Métropole	x	x	x	régie et privé	23 (AEP), 27 (AC)	258 332 (AEP)	707 190 (AEP) et 722 548 (AC), et 10 200 (ANC)	3,47
Syndicat des Eaux du Vivier (Niort)	x			privé		36 952	72 479	2.433 (AEP seulement)
Maisons Laffitte	x	x		privé	2	3 727	23 601	3,47
DOM	x	x		régie et privé				

Tableau 10: Cas étudiés

Autorité organisatrice	problématiques	documents disponibles	mentions dans le rapport
Nantes Métropole	Mixité des types d'opérateurs ; regroupement institutionnel, convergence et harmonisation des prix ; renouvellement du patrimoine ; prospective d'évolution du prix ; baisse des consommations ; relation clientèle ; tarification sociale; achats d'eau brute importants	Rapport d'activité métropole, article sur convergence tarifaire et mixité des modes de gestion, étude Cemagref sur consommations, réponse aux questions CGEDD	A20.2.1 (achat d'eau); A. 22.1 (reprise des compteurs abonnés en propriété AO); A34.2.1 (consommations des ménages);
Grenoble Métropole	Prix faible ; baisse des consommations ; lien entre renouvellement des réseaux et performances; regroupement institutionnel en préparation; statut de SPL;relation usagers; passage de DSP en régie pour l'AC autour des années 2001	Rapport d'activité assainissement et rapport eau, étude sur les services du territoire SCOT, présentations sur le service et indicateurs, article sur la relation avec les usagers, réponse aux questions CGEDD avec notamment la décomposition des charges par fonctions	A12.3 (statut); A24.1.1 (décomposition des charges AEP); A34.2 (ratio facture d'eau / revenu); A36.5 (amélioration du rendement); A39.1 (baisse des consommations)
Syndicat Départemental Des Eaux de l'Aube	Mutualisation de services pour une multiplicité de structures rurales	rapport d'activité du syndicat, plusieurs RPQS et comptes de petits syndicats ruraux adhérents du SDDEA	A22.3 (mutualisation de prestations au niveau départemental)
Syndicat des Eaux d'Ile-de-France	DSP avec contrat de performance; taille du syndicat et problématique de découpage éventuel post loi NOTRe; formules de tarification adaptées au cas de l'habitat collectif; baisse des consommations; prix élevé de l'assainissement sur la zone	rapport d'activité RPQS, indicateurs de performance, contrat de DSP, description du projet de réduction des fuites, réponse aux questions CGEDD	A13.4 (vente en gros); A19.4.1 (décomposition des prix par composante); A76.4 (interconnections); A39.1 (baisse des consommations)
SIDEN – SIAN	baisse des consommations ; durée d'extinction de la dette de 1 an	réponse aux questions CGEDD	A37.1.1 (coût du bon fonctionnement par temps de pluie)
Syndicat des Eaux du Bassin de l'Ardèche	relation consommateurs; ressource en eau importante mais chère; communes rurales sans budget spécifique; gestion financière; saisonnalité de la consommation	RPQS et rapport d"activité; RAD; budget détaillé 2015; débat d'orientation budgétaire; délibération sur les tarifs; statuts du syndicat; réponse aux questions CGEDD	A16.3.2 extrait du RAD; A28.3 (gestion financière pluriannuelle);
CA Forbach Porte de France	étude DDT de passage en régie	rapport d'étude avec l'outil GSP	A 19.4.1 (décomposition des prix par nature et par composante);
Bordeaux Métropole	DSP; gestion des eaux pluviales; suivi de performa	Rapports d'activité et RAD eau et assainissement, tableau des charges du délégataire	A16.3.1 (exemple de comparaisons de performance pour RPQS)
Syndicat des Eaux du Vivier (Niort)	Problématique de protection de la ressource en eau; rendement du réseau et remplacement des compteurs; processus de fixation du prix	Tableau de bord et simulation du prix de l'eau comparaison de performances avec d'autres régies; site internet	A28.3 (simulation du prix de l'eau); A.37.3 coût de mise aux normes en situation de pollution des ressources en eau par l'activité agricole
Maisons Laffitte	Charges; évolution des prix	Note du délégataire sur consommations et montants payés, décomposition des charges RAD eau et assainissement tableaux d'investissement et éléments financiers fournis par la commune	A24.1.2 (décomposition des charges AEP et AC); A7.3.1 (responsabilité); A29.1 et 2
DOM	prix élevés; gestion du renouvellement; impayés	Rapport CGEDD	(habitat informel); A39.3 (baisse des consommations)

Tableau 11: Principales problématiques identifiées, documentation et références aux cas étudiés dans le rapport..

Annexe 4 : Personnes rencontrées

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
THOMAS	Alban	INRA	chercheur économie de l'environnement	8/4/2015
PESNEAU	Robert	DGCL	Sous-directeur	9/4/2015
ROBILLARD	Guillaume	DGCL	Chef de service SPL	9/4/2015
DUEE	Michel	DGCL	Chef de département	12/5/2015
WITTNER	Christophe	ENGEES	Enseignant chercheur	
MONTGINOUL	Marielle	IRSTEA	Chercheur	9/4/2015
GUESPEREAU	Martin	AE RM&C	Directeur Général	10/4/2015
DUBUIS	Julien		Chef de service	
ABAD	Fabien		Chef de service	
GIBAUD	Catherine	MEDDE/DEB	Chef de service	14/4/2015
MEUNIER	Camille		Chargé de mission	
GOLLA	Georges	Ernst & Young	Chargé d'études	17/4/2015
SALVETTI	Maria	IAE Paris Sorbonne	chercheur	15/4/2015
GUERIN SCHNEIDER	Lætitia	IRSTEA	chercheur	15/4/2015
MAREST	Philippe	Nantes Métropole	Directeur	21/4/2015
GOURITEN	Yves		Chef de mission	
BARBIER	Rémi	IRSTEA	Chercheur	22/4/2015
CHABANNE	Pierre-Emeric	IGD	Délégué Général	23/4/2015
LAGASSE	Laure	IGD	Chargée de mission	23/4/2015
LALEMENT	René	ONEMA	Directeur des SI	27/4/2015
BREJOUX	Eric	ONEMA	Directeur de projet	27/4/2015
DEQUESNE	Jeanne	ONEMA	Chargée d'études statistiques	27/4/2015
PRIGENT	Jean-Pierre	Brest Métropole		28/4/2015
SAUSSIER	Stéphane	IAE, chaire économie des PPP	Directeur	28/4/2015
DUCHESNE	Cédric	A PROPOS	Directeur	29/4/2015
MIQUEU	Claude		Parlementaire	5/5/2015
MATHIEU	Tristan	FP2E	Délégué général	6/5/2015

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
PARIS	Didier	FP2E	Directeur de la Communication de SAUR	6/5/2015
SEMO	Igor	FP2E	Directeur des relations institutionnelles de Suez Envt	6/5/2015
DE SAINT MARTIN	Nicolas	FP2E	Directeur financier de Véolia	6/5/2015
COLON	Marine	AgroParisTech	Formatrice	7/5/2015
KAUFMANN	Céline	OCDE gouvernance publique & développement territorial	Chef de division adjoint	12/5/2015
LEFLAIVE	Xavier	OCDE, équipe Eau	Responsable	12/5/2015
ROUDIER	Bruno	EDATER		15/5/2015
CURCI	Jean-François	Grenoble Métropole	Directeur	18/5/2015
MANEVAL	Bruno	Grenoble Métropole		18/5/2015
TCHENG	Jacques	Eau de Grenoble	Directeur Général	18/5/2015
DE COMBRET	Jean-Polge	Diadème Ingénierie	Directeur Général	18/5/2015
DESMARS	Michel	FNCCR, Département eau	Directeur	19/5/2015
TAISNE	Régis	FNCCR, Département eau	Directeur adjoint	19/5/2015
RAOULT	Paul	Noréade	Président	19/5/2015
MAMETZ	Danielle	Noréade	Vice-Présidente	19/5/2015
LESAGE	Michel		Parlementaire	21/5/2015
REQUIS	Eric	SEDIF	DGA	22/5/2015
FLAJOLET	André		Parlementaire	27/5/2015
HECTOR	Carine	DDT Moselle	Resp. DT Sarreguemines	30/6/2015
GILLIS	Stéphane	SDDEA	Directeur	3/6/2015
GERARD	Alain	SDDEA		3/6/2015
HILI	Jean-François	SDDEA		3/6/2015
THOMAS	Gilles	SEBA	Directeur Général des services	5/6/2015
LAUNAY	Jean	CNE	Président	10/6/2015
DUCAM	Lucille	FNCCR	Chargée de mission	17/6/2015
BERGES	Pierre	DGCL		26/6/2015
BROTTES	François	Isère	Député	30/6/2015
CARLIER	François	CLCV	Directeur	6/7/2015

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
LAMBERT	Marc	Syndicat des Eaux du Vivier	Directeur	10/7/2015
DARRIEUTORT	Ludovic	Suez Environnement / SGAC	Resp ; administratif et financier	10/7/2015
DICHAMP	Laurent	Suez Environnement / région SO	Directeur administratif et financier	10/7/2015
MACE	Marillys	CIEau	Directrice	22/7/2015
DAVOISNE	Nathalie	CIEau	Relations extérieures	22/7/2015
CRINQUANT	Nicolas	Espelia , Activité eau & milieux aquatiques	Directeur	29/7/2015
MATTERSDORF	Guillaume	Espelia , Activité eau & milieux aquatiques	Directeur adjoint	29/7/2015
VERMAUT	Marie Caroline	Bordeaux Métropole		27/8/2015
CHEVIAKINE	Anne	Bordeaux Métropole		27/8/2015
COGNIET	Henri	Véolia Collectivités	Directeur	28/8/2015
LEMAIRE	Béatrice	Véolia zone IdF NO	Direction commerciale	28/8/2015
STEINMANN	Emmanuel	MEDDE		14/9/2015
BLANCHARD	Baptiste	MEDDE	Chef de bureau	24/9/2015
GAUTHEY	Julien	ONEMA	Chargé d'études économiques	14/9/2015
ROBICHON	Stéphane	AE AG	Mission PEP	14/9/2015
PENISSON	Bruno	AE AP	Économiste	14/9/2015
BLANQUART	Stéphanie	AE LB		14/9/2015
MONACO	Guillaume	AE RM		14/9/2015
DUBUIS	Julien	AE RMC	Chef de service	14/9/2015
JACONO	Delphine	AE SN	Chargée d'études Économie	14/9/2015
POUPARD	Christophe	CGDD		24/9/2015
DEVAUX	Jérémy	CGDD		24/9/2015
VALETTE	Lydie	Maisons Laffitte	Directrice financière	2/11/2015
MICHELET	Jean-Paul	Véolia , service eau Cergy-Magny	Directeur	2/1/2015

Annexe 5 : Recommandations des principaux rapports antérieurs

Après un très bref rappel de divers débats actifs les années 1990, on reprend ici quelques extraits relatifs à l'objet du présent rapport des principaux rapports publics récents traitant de la gouvernance et de la régulation du secteur depuis 2010. Les propositions récentes traitant de la tarification sociale et de l'accès aux services essentiels sont repris par ailleurs en annexe 35.

A 5.1 : Des débats très actifs de 1990 à 2010

Des suggestions ont été faites de nationalisation des entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment par Philippe Seguin en 1994, et de façon répétée par le parti communiste puis aujourd'hui le Front de gauche.

En 1999, le Haut Conseil du secteur public proposait la mise en place d'une Haute Autorité de l'eau (rapport de 1999 « *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ? »*, non publié).

En 2000, le Conseil de la concurrence a été d'avis que « *pour améliorer le fonctionnement de la concurrence sur les marchés de l'eau, et notamment pour favoriser l'accès à ces marchés de nouveaux opérateurs, la question de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations disponibles est cruciale. Elle pourrait donc justifier la création d'une autorité de surveillance qui aurait une mission d'observation, d'information et de conseil* » (Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France).

En juin 2001, le projet de loi sur l'eau (« projet Voynet II ») prévoyait la création d'un **Haut Conseil des services publics de l'eau**, organe consultatif chargé de conseiller les communes ; la discussion de ce projet au Parlement a été interrompue par le renouvellement de l'Assemblée Nationale en juin 2002 et cette disposition n'a pas prospéré dans la LEMA .

La Cour des comptes a formé en 2003 le souhait d'une « *rénovation des cadres de la coopération intercommunale* » (Cour des comptes : « *La gestion des services de l'eau et de l'assainissement, décembre 2003* »). La loi NOTRe a assez largement répondu à ses attentes.

A 5.2 : Conseil d'État. L'eau et son droit – 2010

Les principaux enjeux soulevés par F. Tiberghein dans le rapport du conseil d'État sont :

- *Progresser dans la connaissance géographique et temporelle des prélèvements et des consommations au cours du grand cycle de l'eau pour pouvoir mettre en place une gestion satisfaisante de celui-ci ;*
- *Développer la recherche, les savoir-faire techniques, les capacités industrielles et d'ingénierie pour les maintenir au meilleur niveau mondial ;*
- *Conserver son organisation et son modèle de gestion par bassin versant, ainsi que sa capacité à planifier l'avenir, les réseaux et les infrastructures ;*
- *Maintenir un financement stable et à long terme autour des agences de l'eau en s'abstenant de leur confier un rôle de maître d'ouvrage ou d'aménageur ;*
- *Simplifier l'organisation et clarifier les responsabilités des différents acteurs, en particulier entre État et collectivités territoriales quant au respect du droit communautaire ;*
- *Traiter sur un pied d'égalité les problèmes de quantité et de qualité, l'un ne devant pas éclipser l'autre, alors surtout que le réchauffement climatique va multiplier les interférences entre ces deux problématiques ;*

- *Promouvoir une vision socialement partagée de l'eau sous tous ses aspects, qui n'existe pas aujourd'hui, et s'organiser pour trancher démocratiquement les nombreuses questions posées à ce sujet ;*
- *Simplifier et renforcer la cohérence du droit en tenant compte de l'unicité de la ressource et du milieu et en privilégiant une approche scientifique et pluridisciplinaire axée sur l'usage de l'eau ; de ce point de vue, les règles juridiques applicables au partage et à l'usage de l'eau au plan international et interne méritent d'être les unes promues ; les autres affinées ;*
- *Mettre complètement en œuvre chez elle le droit à l'eau pour mieux le promouvoir hors de ses frontières et appliquer le droit de l'eau en contrôlant de manière plus rigoureuse son application ;*
- *Progresser dans le recueil et l'analyse des données pour pouvoir élaborer la politique de l'eau puis contrôler son application, simplifier le droit et les organisations, renforcer sa fonction d'anticipation et d'organisation du débat démocratique sur les grandes questions soulevées par les sciences et les nouvelles technologies.*

A 5.3 : Rapport d'évaluation de la politique publique de l'eau en France, Michel LESAGE[92], juin 2013.

Une nouvelle politique de l'eau doit être mise en œuvre, grâce à une implication forte de l'État et une nouvelle gouvernance territoriale à partir des collectivités locales. L'État doit être le véritable pilote de la politique de l'eau, l'ériger au rang de grande cause nationale ; il doit organiser un véritable débat démocratique sur la question de l'eau, fixer les objectifs et être le garant de la mise en œuvre des moyens pour les atteindre.

- *Créer une Autorité nationale de l'eau : véritable outil de régulation, elle permettra d'assurer la transparence de la gouvernance de l'eau et de ses flux financiers, d'éviter les conflits d'intérêts et de renforcer le dialogue démocratique ;*
- *L'État doit aussi promouvoir une véritable police de l'eau, en assurant une meilleure coopération entre ses différentes composantes. Elle doit cibler davantage les contrôles sur des thèmes ou des zones à enjeux environnementaux forts. Le droit pénal de l'environnement doit être mieux appliqué, grâce à de nouvelles juridictions et à une meilleure formation des juges sur les questions environnementales ;*
- *L'État doit être davantage présent au niveau de l'Europe, s'impliquer en amont dans l'élaboration des textes, y faire participer les ministères et le Parlement. Il faut aussi diffuser une véritable culture européenne auprès des acteurs de l'eau.*

Ce sont les collectivités locales, d'abord les communes et leurs groupements (EPCI), en lien avec les départements et les régions, qui doivent structurer la nouvelle gouvernance de l'eau, grâce à des outils adaptés :

- *Des outils de planification à l'échelle des bassins et sous-bassins versants et déployés sur tout le territoire national : les CLE (Commissions locales de l'eau), « parlements » associant tous les acteurs de sa gestion, et les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux), qui définissent les objectifs à atteindre et les actions à mener ;*
- *Des maîtres d'œuvre : syndicats mixtes ou Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB) qui regrouperont les collectivités pour mettre en œuvre les interventions définies par les CLE et les SAGE ;*
- *Un contrat pour l'eau, multithématique, multi acteurs et pluriannuel, qui permettra d'assurer la cohérence planification – action – financement, et des conférences régionales de l'eau au sein desquelles seront élaborés les schémas d'organisation des compétences.*

Une réorganisation des structures traditionnelles :

- *Les instruments d'intervention traditionnels (Agence de l'Eau, Onema...) feront l'objet d'un recentrage de leurs missions pour s'inscrire dans cette nouvelle organisation. La composition de leurs instances sera rééquilibrée au profit des ménages et des collectivités locales ; l'accompagnement, l'information et la formation des représentants associatifs seront renforcés.*

[92] Parlementaire en mission auprès du gouvernement

- *La connaissance et la recherche sont des enjeux centraux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau pour orienter l'action, aider à la décision, à l'évaluation, à l'appropriation citoyenne. Elles doivent fortement progresser.*

Une nouvelle fiscalité de l'eau :

- *Les déséquilibres structurels du financement de l'eau en France ne sont pas tenables à terme. La facture du seul usager domestique ne pourra bientôt plus financer les investissements nécessaires à la sécurisation et à la préservation des masses d'eau, ou encore à la lutte contre les inondations. L'enjeu de la durabilité et de la gestion intégrée des ressources en eau implique de repenser les périmètres et les financements du « petit cycle » et du « grand cycle » de l'eau et de clarifier ce qui doit relever de l'impôt et ce qui doit relever de la facture d'eau ;*
- *Il est également indispensable d'encourager les mesures préventives, de développer la conditionnalité des aides, de mettre en œuvre une fiscalité écologique, mais aussi de rechercher des dispositifs innovants de financement de la politique de l'eau, à l'image de ce que font déjà un certain nombre de pays européens.*

Une véritable démocratie de l'eau reste à construire :

- *Promouvoir un large débat national afin de bâtir une vision partagée, développer une conscience collective sur la question de l'eau et identifier les grands enjeux qui s'y rattachent.*

Orientation 1 : retrouver un État qui impulse et pilote

- *créer une autorité nationale de l'eau qui serait une autorité de régulation, un outil pour assurer la prévention des conflits d'intérêts et la transparence de la gouvernance dans le secteur de l'eau, en favorisant la transparence de la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement, l'octroi des financements sur les territoires et renforcer le dialogue démocratique dans les débats nationaux*

[...]

Orientation 4 bis : promouvoir la structuration d'une nouvelle ingénierie publique décentralisée

- *Définir une stratégie nationale d'appui à l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau ;*
- *Repréciser le cadre réglementaire d'intervention des collectivités locales en matière d'ingénierie publique décentralisée ;*
- *Promouvoir la mise en réseau national de l'ensemble des structures d'appui déjà agissantes au niveau local. Le recueil d'expériences et de bonnes pratiques qui pourra être effectué permettra de valider le bien-fondé de la stratégie nationale d'appui à l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau ;*
- *Organiser des États généraux de l'ingénierie publique décentralisée dans le domaine de l'eau. Par le biais de l'organisation de cet événement national, l'ensemble des acteurs concernés pourront échanger leurs expériences et mieux se préparer à l'exercice concret de la prise de compétence nouvelle « gestion des milieux aquatiques », si le législateur décide de son instauration ;*
- *Engager une réflexion avec l'ensemble des filières de formation aux métiers de l'eau afin de pouvoir anticiper le développement des nouveaux métiers que va faire apparaître la création de la nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques » qui pourrait être dévolue aux collectivités locales.*

Orientation 6 : repenser notre modèle économique de financement de l'eau

- *Repenser notre modèle économique de financement de l'eau ;*
- *Lancer un vaste débat national sur le financement de l'eau pour permettre de : reposer les principes de « l'eau paie l'eau » et celui de la tarification assise sur les volumes consommés ; penser l'eau dans sa globalité, remettre à plat l'ensemble des dispositifs qui se sont accumulés en strates successives pour avoir une réelle lisibilité des besoins et des flux financiers du monde de l'eau ; définir des orientions stratégiques pour repenser les modèles de financement de l'eau, en intégrant les services rendus par la*

nature, le développement des nouvelles servitudes environnementales, les dégâts occasionnés par certains usagers ;

- *Encourager davantage les mesures préventives ;*
- *Développer une fiscalité écologique ;*
- *Apporter des réponses aux financements de certaines problématiques de l'eau, telles les inondations et la collecte et le traitement des eaux pluviales ;*
- *Rechercher des dispositifs innovants de financement de la politique de l'eau ;*
- *La tarification incitative de l'eau, un outil pour encourager les bonnes pratiques ?*

[...]

Orientation 9 : répondre aux problématiques spécifiques du petit cycle de l'eau

- *Mettre en œuvre des techniques innovantes dans le domaine des eaux pluviales ;*
- *Introduire des clauses spécifiques pour la captation des eaux pluviales dans tous lotissements urbains ;*
- *Améliorer la connaissance des substances dangereuses ;*
- *Prévenir les contaminations par les microorganismes pathogènes.*

Orientation 10 : lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole

- *Affirmer une volonté et une mobilisation collective sur des territoires de proximité. L'approche SAGE/CLE associant tous les acteurs permet une appropriation collective des enjeux, des problématiques et des actions à mettre en œuvre ;*
- *Réaliser des diagnostics hydrologiques à la parcelle ;*
- *Conforter la politique publique de protection des captages et en faire un enjeu d'aménagement du territoire ;*
- *Créer des nouvelles filières viables économiquement et ancrées sur les territoires. L'objectif n'est pas d'arrêter certains types d'agriculture, mais d'induire des changements pérennes dans les systèmes de productions agricoles et en particulier sur les aires d'alimentation des captages ;*
- *Mettre en œuvre une plus grande conditionnalité des aides et une fiscalité incitative.*

[...]

A 5.4 : Rapport interministériel d'évaluation de la politique publique de l'eau : quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?[93] septembre 2013.

GRANDS OBJECTIFS

- *Maîtriser puis réduire les pollutions diffuses :*
    - *appliquer la politique agricole commune en réorientant l'agriculture vers des modèles plus respectueux de l'environnement ;*
    - *réduire les intrants progressivement et durablement ;*
    - *cibler la protection des captages ;*
- *Améliorer le fonctionnement écologique des cours d'eau ;*
- *Partager la ressource en respectant les milieux naturels aquatiques ;*
- *Obtenir une meilleure complémentarité de la politique de l'eau et des autres politiques publiques ;*
- *Traiter de façon durable les problèmes du petit cycle ;*
- *Agir en vue de résorber le retard des outre-mer.*

SE DONNER LES MOYENS DE SES PRIORITES

[93] CGEDD – IGA – IGF – CGAAER – CGEIET – Université Paris-Diderot.

- *Adopter une planification assumée à tous les niveaux.*
- *Rénover la gouvernance pour permettre la mobilisation de tous :*
    - *au niveau national, travailler en amont en associant l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre des règles communautaires ;*
    - *au niveau local, conforter les comités de bassin pour accroître leur légitimité et leur autorité, notamment par une meilleure représentation de la société civile, y intégrer les EPTB, une représentation des CLE, revoir la composition du collège des élus ; renforcer les préfets coordonnateurs de bassin en leur donnant un pouvoir d'évocation ; compléter la composition des conseils d'administration des agences en en renforçant le nombre de représentants des salariés ;*
    - *au niveau régional, pour mieux articuler les politiques de l'eau, de la biodiversité, de l'énergie et de l'aménagement du territoire, charger les préfets de région d'une consultation avec les collectivités territoriales afin d'assurer la cohérence des schémas régionaux et de la politique de l'eau ;*
- *organiser la maîtrise d'ouvrage publique pour atteindre des tailles critiques en confiant la compétence des SPEA à des EPCI à fiscalité propre, leur donner la compétence des eaux pluviales et de l'assainissement non collectif ; créer la maîtrise d'ouvrage obligatoire sur la gestion des milieux aquatiques et de l'inondation à l'échelle des EPCI à fiscalité propre.*
- *Développer et mobiliser la connaissance au service de l'action :*
    - *accentuer les efforts de recherche développement, améliorer la coordination entre opérationnels et chercheurs développer l'expérimentation, capitaliser les retours d'expérience ;*
    - *rendre les informations accessibles, garantir la fiabilité des données et réduire les délais de leur mise à disposition ; mettre en place des indicateurs sur l'évolution des milieux pour apprécier les effets des politiques.*
- *Rééquilibrer les financements ; mieux appliquer les principes pollueur-payeur et de récupération des coûts ; élargir le champ d'intervention des agences de l'eau aux politiques connexes (milieux marins, inondations, biodiversité) à pression fiscale inchangée.*
- *Assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en permettant la mobilité.*

A 5.5 : Cour des comptes. Rapport public annuel 2015.

A 5.5.1 : Agences de l'eau

Au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a donné aux agences une certaine aisance financière. Cette abondance de ressources n'a incité ni les agences ni la tutelle à accentuer la sélectivité des aides. Le mode de gouvernance n'y a pas davantage contribué. Or, si l'organisation des agences par bassins hydrographiques permet de prendre en compte les spécificités locales, les aides qu'elles attribuent et les redevances qu'elles perçoivent, qui sont des recettes fiscales destinées à financer une mission de service public, doivent avant tout servir les objectifs prioritaires de la politique de l'eau définis au plan national, et non les intérêts de certaines catégories d'usagers du bassin.

Les déficiences relevées par la Cour dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur au cours du 9e programme, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent.

En tout état de cause, un important effort doit être accompli sur la collecte des redevances et sur les modalités d'attribution des aides, pour rendre les unes plus équitables et les autres plus sélectives. Il passe par le renforcement du rôle de l'État pour encadrer les pratiques des agences et doit s'accompagner d'un approfondissement de la mutualisation interagences.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- *Mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêt pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel ;*
- *Rendre publiques les décisions d'attribution des aides et la liste de leurs bénéficiaires ;*
- *Fixer des taux planchers pour les redevances et renforcer la taxation des pollutions d'origine agricole ;*
- *Accroître la sélectivité des aides en les recentrant sur les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) ;*
- *Doter les agences d'outils et de méthodes communs pour analyser les dossiers de demande d'aides ;*
- *Accroître et hiérarchiser les contrôles en matière de redevances et d'aides et évaluer plus systématiquement les dispositifs d'intervention.*

A 5.5.2 : Gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer

Si d'incontestables progrès ont été constatés par les chambres régionales des comptes dans la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, des améliorations importantes restent encore à apporter, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir. Soumis à des exigences de plus en plus fortes en matière de qualité de service rendu, les services d'eau et d'assainissement ne peuvent plus miser sur une évolution de leurs ressources financières, assises sur une consommation désormais stagnante. L'amélioration de leur performance dans un cadre territorial élargi est la voie logique dans laquelle ils doivent s'engager.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *Introduire dans les schémas départementaux de coopération intercommunale un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement ;*
- *Autoriser dans la loi les écarts de tarification lors de regroupements et une période de convergence ;*
- *Élaborer par toute autorité organisatrice un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau ;*
- *Rendre obligatoire la transmission des données au système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) pour les services les plus significatifs et compléter cette base par des référentiels de performance financière ;*
- *Préciser, dans les conventions de délégation de service public à venir et en cours, le statut des biens confiés au délégataire, et de ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'information.*

Acteurs, contexte institutionnel, et régulation du secteur

Liste des annexes

Annexe 6 : Organisation : cadre général....145

A 6.1 : Service essentiel local et monopole public....145

A 6.2 : Autorités organisatrices, opérateurs, régulateurs, utilisateurs....146

A 6.3 : Pourquoi un quasi-monopole ?....147

Annexe 7 : Autorités organisatrices : situation actuelle....149

A 7.1 : Une situation singulière en Europe....149

A 7.2 : Quelques très grandes autorités organisatrices....151

A 7.3 : Diversité de la répartition des responsabilités....151

Annexe 8 : Dispositions nouvelles (loi NOTRe)....155

A 8.1 : Les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)....155

A 8.2 : Les compétences eau et assainissement....155

A 8.3 : Le devenir des SIVU et des SIVOM....156

A 8.4 : Tentative de chiffrage des effets de ces dispositions....156

A 8.5 : Populations actuelles par catégories et par strates....157

A 8.6 : Effets des mesures de la loi NOTRe sur les EPCI-FP....157

A 8.7 : Calculs d'évolution du nombre des autorités organisatrices pour l'eau potable et pour l'assainissement....158

Annexe 9 : Responsabilités des autorités organisatrices, analogie avec le secteur des transports....161

A 9.1 : Obligations liées au caractère de service industriel et commercial....161

A 9.2 : Des autorités organisatrices sans statut explicite....161

Annexe 10 : Opérateurs publics ou privés....165

Annexe 11 : Régies....167

A 11.1 : Les types de régies....167

A 11.2 : Quelle distinction pratique entre les types de régies ?....167

A 11.3 : Les constations de la Cour des comptes....168

A 11.4 : Le statut des personnels....169

A 11.5 : Mécanismes de recouvrement des factures et mensualisation....170

A 11.6 : La gestion de la performance en régie sans personnalité juridique....173

Annexe 12 : Entreprises publiques locales....177

A 12.1 : Historique....177

A 12.2 : Statuts....177

A 12.3 : EPL existantes dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement....178

Annexe 13 : Contrats de marchés publics et ventes d'eau en gros....181

A 13.1 : Le champ des marchés publics....181

A 13.2 : Quels sont les acheteurs soumis aux règles des marchés publics ?....181

A 13.3 : Les contrats de gérance....181

A 13.4 : Le cas particulier des ventes en gros.....182
A 13.5 : L'eau en gros : bien de marché, de club ou bien commun ?.....183
Annexe 14 : Délégations (ou concessions) de services publics.....185
A 14.1 : Le droit applicable jusqu'au 31 janvier 2016.....185
A 14.2 : La directive « concession » et sa transposition.....186
A 14.3 : Encadrement et contrôle des contrats.....189
Annexe 15 : La politique du département des Landes.....197
Annexe 16 : Contrôle, comptes-rendus et régulation.....199
A 16.1 : Le champ de la régulation.....199
A 16.2 : Responsabilité sanitaire et environnementale.....200
A 16.3 : Outils de mise en lumière sur la qualité du service et les prix.....202
A 16.4 : Une complexité du système d'information qui est le reflet de l'organisation de la régulation.....210
Annexe 17 : Comment réguler la gestion des infrastructures de réseau ? Extrait d'une interview de Jean Tirole.....212
Annexe 18 : Recherche & développement.....222

Annexe 6 : Organisation : cadre général

La question du prix du service public d'eau potable et d'assainissement, qui se résume simplement dans l'esprit de nombre de concitoyens au montant de la facture à payer, soit directement en tant qu'abonné, soit de façon plus confuse dans les charges pour bon nombre de ceux qui habitent en immeuble collectif, peut se révéler complexe quand on l'analyse en détail. L'eau ne se transporte pas aisément comme l'électricité, le gaz ou l'information. Ces services publics sont des monopoles locaux (municipaux). Ils impliquent une mosaïque d'acteurs et relèvent d'une très grande variété de situations particulières ; les citoyens ont du mal à s'y retrouver, mais de surcroît ne disposent pas dans ces domaines des possibilités de choix de leur fournisseur auxquelles ils sont désormais habitués pour d'autres services.

A 6.1 : Service essentiel local et monopole public

Contrairement à l'électricité, l'eau se transporte mal. Le transport d'eau ou d'effluents sur de grandes distances est beaucoup plus coûteux et techniquement plus difficile que pour l'électricité ou le gaz (masse importante, risque de dégradation biologique et physico-chimique du produit). Chaque service d'eau ou d'assainissement est donc exécuté dans un contexte local, différent d'une collectivité à l'autre, et selon des choix propres à la collectivité.

Les services d'eau potable et d'assainissement (SPEA) :

- sont des services publics locaux qualifiés d'essentiels faisant en France l'objet d'un quasi-monopole[94] public,
- font appel à une ressource, l'eau, qui est un « bien commun », dont la gestion s'effectue à l'échelle des bassins-versants.

Si, depuis les travaux de Paul Samuelson en 1947, les économistes ont l'habitude de distinguer les biens publics, les biens de club et les biens privés, ce sont les travaux de Vincent et Elinor Ostrom en 1978 (celle-ci ayant été la première femme lauréate du prix Nobel d'économie) qui ont introduit, avec le « patrimoine commun », un quatrième cas, résumant les quatre situations selon deux critères selon le tableau 12.

La rivalité pour la consommation du bien fait que ce bien collectif non pas un « bien public » mais un « **patrimoine commun** », comme la loi française l'a reconnu, l'absence de possibilité d'obtenir des droits exclusifs (qui en fait un bien inappropriable, mais dont on peut user selon ses besoins).

		Rivalité pour la consommation	
		oui	***non***
Exclusion possible d'accès	***oui***	Biens privés ou de marché	Biens à péage ou de club
	non	Patrimoine commun	Biens publics purs

Tableau 12: Type de biens économiques selon Ostrom. D'après B. Barraqué[95], 2012.

[94] On revient sur cette notion en détail plus loin.

A 6.2 : Autorités organisatrices, opérateurs, régulateurs, utilisateurs

La terminologie suivante est utilisée dans le présent rapport :

Autorité organisatrice (AO)[96] : autorité publique qui a la responsabilité d'organiser la façon dont le service est rendu à l'usager. En France, les compétences eau[97] et assainissement sont communales, mais sont souvent transférées à une structure de coopération[98] : c'est alors celle-ci qui est qualifiée d'AO. L'AO est souvent, et en France la plupart du temps, la propriétaire des installations, elle choisit son (ou ses) opérateur(s), définit les objectifs et le ou les contrôle. C'est, en France, elle qui fixe les tarifs du service public. Elle doit faire la synthèse entre la satisfaction immédiate des usagers, le souci de pérennité du patrimoine et les impératifs d'équilibre des recettes et des dépenses du service public.
Opérateur (OP) (simplification du terme « *opérateur de réseau* ») : entité qui a en charge de produire ce service ; cet opérateur peut être public ou privé, il agit dans tous les cas pour le compte de l'autorité organisatrice[99].
Régulation et contrôle : au niveau national, européen et international, établissement des règles (« *autorités de réglementation* ») qui encadrent les activités des autorités organisatrices et de leurs opérateurs et entités (« *autorités de régulation* ») qui assurent la vérification du respect de ces règles ou contribuent à l'obtenir.
Utilisateur : ce terme a été retenu ici plutôt que ceux d'usager, d'utilisateur final (*end-user*), de client, de consommateur, de citoyen. L'utilisateur des services AEP, AC et ANC est soit un utilisateur domestique (usage de l'eau au domicile ou pour la vie quotidienne hors activités professionnelles) soit non domestique (activités professionnelles, équipements publics, réseaux incendies).
Ménage : selon la définition de l'INSEE, ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne. Ces

---

95 B. Barraqué, in « *Peurs et plaisirs de l'eau* », actes du colloque de Cerisy, Barraqué et Roche, dir. Hermann, 2012. Il y souligne notamment : « comme ressource, l'eau ne peut pas être considérée comme un bien public pur, car si l'on ne peut pratiquement pas priver d'accès les ayants droit, en cas de pénurie il y a rivalité, et dans ce cas il faut créer une institution pour assurer une répartition équitable. […] Une fois que tous les habitants d'une ville ou du territoire d'un service public d'eau sont raccordés, on peut considérer l'eau-service comme un bien de club : nous avons l'eau à domicile parce qu'on a installé une coûteuse infrastructure de tuyaux d'adduction et de distribution, et des usines et des pompes… le tout ensemble représente plus des trois quarts du coût du service public. Mais ensuite, chacun peut ouvrir son robinet quand il veut, et normalement il n'y a pas de situation de rivalité entre les usagers. En revanche, que l'on paye sous forme de partie fixe (abonnement) ou selon les volumes consommés, il faut couvrir les coûts du club. C'est là que des économistes trop pressés passent à côté d'un phénomène fondamental : l'eau n'est pas un bien de marché où offre et demande se confrontent librement, mais un bien de club où offre et demande forment un système dynamique contraint par la lourdeur des investissements. »

96 Comme on le verra plus loin, la législation française n'utilise pas le terme d'autorité organisatrice dans le cas des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, comme par exemple pour les transports. Du point de vue de la mission c'est une lacune qu'il sera proposé de corriger.

97 De nombreux textes (loi, règlements) utilisent le terme « eau » pour « eau potable ». Dans la mesure du possible on utilise le terme « eau potable » dans ce rapport, sauf lorsqu'il est accolé à assainissement, situation où il n'y pas d'ambiguïté. Quand on parle ici de « service d'eau », il faut donc comprendre l'ensemble des services eau potable et assainissement. On utilisera aussi les abréviations usuelles suivantes : SPEA (services publics d'eau potable et d'assainissement), AEP (alimentation en eau potable), AC (assainissement collectif), ANC (assainissement non-collectif). Un glossaire des acronymes et abréviations figure en fin de rapport).

98 Ces transferts de compétences, les divers modes d'organisation et les évolutions législatives récentes en la matière sont présentés plus loin.

99 Directement sur instruction celle-ci (quand, en régie, il n'y a pas d'entité juridique identifiée pour assurer cette activité), ou par convention entre entités publiques ou par contrat dans le cas d'un acteur privé. Ces questions sont détaillées plus loin.

utilisateurs domestiques paient une facture d'eau ou dans un certain nombre d'immeubles collectifs remboursent à l'abonné (syndic) la facture d'eau payée par celui-ci.

L'autorité organisatrice est investie, en étant responsable public du service, de trois types de responsabilités majeures :

- **responsabilité sociale** : répondre aux besoins de la population dans des conditions équitables ; on l'aborde par l'accès à ces services essentiels pour les plus démunis et l'accessibilité financière pour les ménages les plus pauvres (annexe 35);
- **responsabilité sanitaire et environnementale** : répondre aux objectifs de santé publique qui sont la première motivation de l'existence même de tels services, et exercer ces activités sans dégrader les milieux naturels (impacts quantitatifs des prélèvements et qualitatifs des rejets, mais, on le verra aussi, impacts plus globaux) ; ces sujets, qui ne sont pas au cœur de la présente mission, ne font pas l'objet d'annexes édtaillées et sont évoqués ci-dessous.
- **responsabilité financière et patrimoniale** : proposer ces activités au moindre coût tout en maintenant durablement le patrimoine nécessaire à cette activité : ces sujets sont au cœur du présent rapport (annexes 19 à 28).

A 6.3 : Pourquoi un quasi-monopole ?

Du fait des coûts très élevés des infrastructures nécessaires, l'activité de fourniture de services d'eau et d'assainissement se trouve en situation de « monopole naturel ». Dans cette situation, où les investissements de départ sont très importants mais où, ensuite, la fourniture du service à un client supplémentaire est relativement faible, les économies d'échelle sont très importantes ; il n'est généralement pas économiquement raisonnable de réaliser plusieurs infrastructures concurrentes[100]. Par ailleurs, les externalités des services d'eau et d'assainissement sont très positives quand ils fonctionnent bien et très négatives en cas de dysfonctionnement (services « essentiels ») ; leur organisation et leur bon fonctionnement ont des implications politiques. De ce fait, la puissance publique s'y est historiquement investie et ne peut s'en désintéresser. Cette situation de monopole naturel se retrouve dans beaucoup d'activités de réseaux, dès lors qu'elles reposent sur des infrastructures lourdes, comme la fourniture de l'électricité, du gaz, les télécommunications, les services postaux ou les transports ferroviaires. Certains de ces services ont connu ces dernières années des évolutions très importantes de leur modèle économique, permettant notamment l'introduction d'un certain niveau de concurrence entre opérateurs, selon les caractéristiques et les contraintes propres à chaque service, en faisant en sorte que plusieurs opérateurs concurrents puissent utiliser les mêmes infrastructures, notamment :

- en imposant à l'opérateur dominant de permettre à d'autres opérateurs d'utiliser ses infrastructures, selon des règles organisationnelles et tarifaires définies par un régulateur indépendant,

- en séparant, dans des structures juridiques différentes, l'activité de gestion de l'infrastructure des activités de production et de vente au détail, selon des règles contrôlées par un régulateur.

L'objectif de la mise en place de cette concurrence relative était de créer une émulation entre opérateurs et, ainsi, d'améliorer la qualité de service tout en diminuant le prix pour l'usager. Pour les télécommunications, l'électricité, le gaz, les transports ferroviaires, la séparation de la gestion opérationnelle de l'infrastructure et de la fourniture du service aux utilisateurs est désormais le modèle dominant en Europe.

[100] De plus, un nouvel entrant, s'il devait réaliser l'investissement de départ alors qu'il n'aurait au départ que peu de clients, ne pourrait pas être compétitif face à celui qui disposerait de l'infrastructure et pourrait donc facturer le service au coût moyen. On parle souvent de *sunk costs* (coûts d'investissements initiaux non recouvrables).

Dans le cas des services d'eau et d'assainissement, la très faible valeur unitaire du produit transporté et les caractéristiques drastiques et impératives de qualité qui néanmoins s'y attachent rendent ces évolutions beaucoup plus difficiles. Dans la plupart des pays européens, on reste donc dans une situation de monopole strict : il peut y avoir une concurrence « pour » le marché[101], mais il n'y a pas de concurrence « sur » le marché[102].

Néanmoins, l'Angleterre et le Pays de Galles se sont engagés dans cette voie[103] :

- les services d'eau et d'assainissement ont été privatisés en 1989 et sont assurés, par grandes régions, par 10 grandes sociétés d'eau et d'assainissement qui sont propriétaires des infrastructures. La qualité du service et son prix sont définis par un régulateur national en fonction des charges supportées par les opérateurs et des besoins du service ;

- des opérateurs concurrents peuvent demander au régulateur à être autorisés à desservir de gros utilisateurs[104] ou de nouveaux développements urbains[105]. S'ils apportent les garanties nécessaires en termes de capacité technique, financière et de qualité du service fourni, ils seront alors autorisés à utiliser les infrastructures exploitées techniquement par l'opérateur de monopole, à des conditions techniques et à un tarif négociés avec ce dernier mais sous le contrôle du régulateur qui définit notamment un prix « de gros » plafond. L'opérateur concurrent peut donc, au plan technique, ne faire que la desserte finale, voire simplement la gestion de clientèle. Il peut également, s'il dispose d'une capacité de production ou de traitement et moyennant un certain nombre de conditions relatives à la qualité, injecter sa production dans le réseau pour qu'elle soit transportée jusqu'à son client ;

- ces possibilités de concurrence vont être prochainement élargies à tous les utilisateurs non domestiques qui, au Royaume-Uni, incluent les immeubles d'habitat collectif. Cet élargissement devrait être opérationnel en avril 2017. Le régulateur national fait en sorte, depuis 2013, de préparer cet élargissement, notamment par une évolution de sa méthodologie de détermination des tarifs (séparation des coûts « de gros » et des coûts « de détail »).

---

[101] Concurrence pour le marché : mise en concurrence par l'autorité organisatrice des opérateurs (ou entre régie et opérateurs) pour l'attribution du service pour une durée déterminée.

[102] L'utilisateur n'a pas le choix : il ne peut s'adresser qu'à un seul opérateur.

[103] Voir annexe 40.

[104] Utilisateurs non domestiques consommant plus de 5 000 m³/an en Angleterre ou plus de 50 000 m³/an au Pays de Galles.

[105] Possible lorsque le nouvel aménagement urbain consomme plus de 50 000 m³/an (et même plus de 250 000 m³/an au Pays de Galles). Dans ce cas, le nouvel opérateur, qui va investir sur les nouveaux réseaux de distribution, disposera d'un monopole sur le nouvel aménagement, et ses tarifs seront eux-mêmes régulés par le régulateur national.

Annexe 7 : Autorités organisatrices : situation actuelle

A 7.1 : Une situation singulière en Europe

La responsabilité communale pour l'eau potable [106] et pour l'assainissement collectif et le contrôle de l'assainissement non collectif[107] et le grand nombre de communes en France a conduit aujourd'hui à une multiplicité d'autorités organisatrices même si cette responsabilité est déléguée à divers groupements de collectivités territoriales :13 203 AO pour l'eau potable et 16 413 AO pour l'assainissement collectif. Cette situation, par le nombre d'autorités organisatrices, est très singulière en Europe où le nombre d'autorités organisatrices ne dépasse pas quelques dizaines ou centaines par pays, comme on le verra en détail au § 1.5.7.

L'autorité organisatrice (AO) est soit une commune, soit une intercommunalité (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle) ou sans fiscalité propre (SIVOM, SIVU) soit un syndicat mixte pouvant impliquer des départements ou des régions (Tableau 13). Les AO sont pour les 2/3 chargées d'une seule des trois compétences : c'étaient donc, en 2012, 24 162 AO différentes qui assurent ces services.

[106] Article L2224-7-1 du CGCT : « *Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées.* »

[107] Article L2224-8 du CGCT : « *Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées. I. – Dans ce cadre, elles établissent un schéma d'assainissement collectif […]. II.-Les communes assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. Elles peuvent également, à la demande des propriétaires, assurer les travaux de mise en conformité des ouvrages visés à l'article L. 1331-4 du code de la santé publique, depuis le bas des colonnes descendantes des constructions jusqu'à la partie publique du branchement, et les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations de même nature à l'occasion du raccordement de l'immeuble. […] III.-Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif.* »

	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
TOTAL	**13 203**	**16 413**	**4 090**
Communes	**9 708**	**14 598**	**2 273**
EPCI	**3 495**	**1 815**	**1 817**
Dont EPCI à fiscalité propre	*277*	*515*	*1 266*
Communautés de communes	168	361	1 131
Communautés d'agglomération	91	135	117
Communautés urbaines	16	16	16
Syndicats d'agglomération nouvelle	2	3	2
Dont EPCI sans fiscalité propre	*3 218*	*1 300*	*551*
SIVOM	401	376	193
SIVU	2 563	778	248
Syndicats mixtes	247	141	110
Autres	7	5	0
Nombre de services gérés	**13 806**	**17 212**	**4 142**

Tableau 13: Nombre d'autorités organisatrices, par catégorie de collectivité ou de groupement, en France. Données 2012, source : SISPEA 2015.

La situation est très similaire pour l'eau potable et l'assainissement : les plus petites AO de moins de 1000 habitants sont largement majoritaires (60 %), mais ne desservent que moins d'un français sur vingt, alors que les AO de plus de 100 000 habitants ne représentent qu'1 %, mais desservent 40 % de la population.

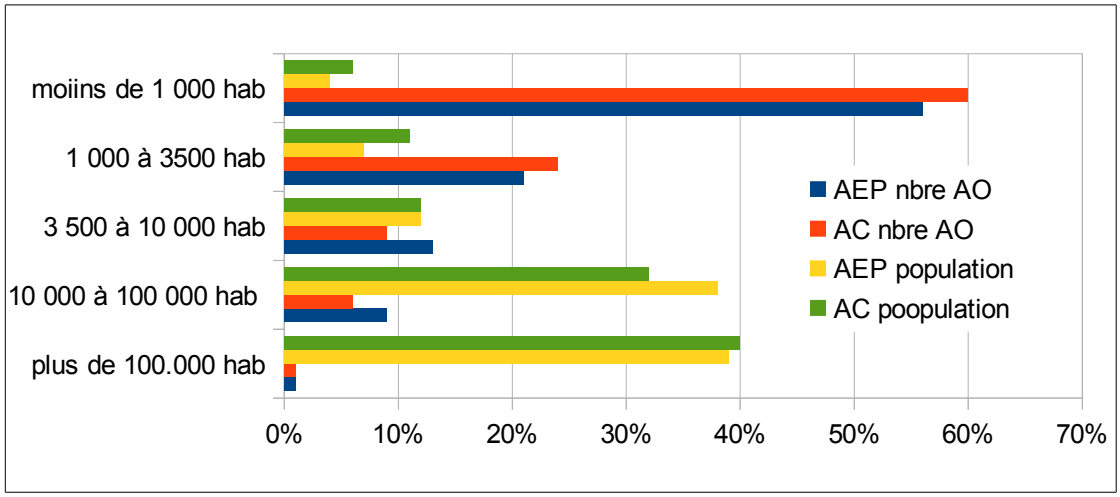


Figure 20: Nombres d'autorités organisatrices et populations desservies par strates de population. Données 2012, source : SISPEA, 2015.

Cette extrême dispersion s'explique en grande partie par l'histoire de l'équipement rural et l'influence de l'ingénierie publique apportée par les services de l'État (DDA et DDE), puis par les solutions de support ou de mutualisations de moyens organisés avec l'appui des départements.

A 7.2 : Quelques très grandes autorités organisatrices

Le territoire de la future métropole du Grand Paris et une partie de l'Île-de-France au-delà connaît un dispositif particulier d'organisation des compétences largement hérité de l'époque haussmannienne, puis du département de la Seine :

- pour l'eau potable, deux grandes autorités organisatrices : la ville de Paris (2,3 M habitants desservis) et un SIVU, le syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF – 4,4 M hab) ;
- pour l'assainissement, des compétences communales de première collecte, éventuellement confiées à des EPCI-FP, puis le transport et le traitement en compétence départementale, les départements étant réunis pour une part de cette activité de transport et celle de traitement dans un SIVU, le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP – 6 M hab).

Les plus grandes métropoles et certains grands syndicats (Tableau 14) constituent également des AO de grande taille.

Ville principale(collectivité) ou Syndicat	Eau potable Population desservie (millions d'habitants)	Assainissement Population desservie (millions d'habitants)
Lyon (COURLY)	1,3	1,3
Marseille (CUMPM)	0,8	0,8
Lille (CU Lille métropole)	1,1	1,1
Bordeaux (CUB)	0,8	0,7
SIDEN-SIAN (département du Nord)	0,8	0,5
Grenoble (La METRO)	<0,4	0,4
Nantes (CU Nantes métropole)	0,6	<0,4
Toulouse (CU Toulouse métropole)	0,4	<0,4

Tableau 14: Principales autorités organisatrices de plus de 400 000 habitants hors Île-de-France en 2011. Source : SISPEA.

En 2011, 40 autorités organisatrices pour l'eau potable et 38 pour l'assainissement dépassaient 100 000 habitants.

A 7.3 : Diversité de la répartition des responsabilités

Pour un service complet à l'utilisateur qui comprend la production et la distribution d'eau potable puis la collecte et l'épuration des eaux usées ainsi que le service clientèle, la répartition des responsabilités entre autorités organisatrices est variée.

A 7.3.1 : Mobilisation des ressources en eau et distribution

Il convient de rappeler que la situation de quasi-monopole communal ne s'est clarifié que très progressivement, et que l'eau potable n'est que récemment un compétence quasi-exclusive des communes (et demain des EPCI-FP). En effet, jusqu'à la LEMA de 2006, (article 54 ayant introduit la rédaction de l'article L 2224-7-1 citée précédemment) d'autres collectivités, l'État ou des ASA étaient susceptibles d'exercer cette compétence en fonction des circonstances[108]. La LEMA a laissé perdurer les situations acquises.

[108] Voir notamment Tribunal administratif de Versailles, 26 septembre 1989, ASA Cottage de la Grande Noue, conseil d'État, 13 mars 1985, ville de Cayenne.

Mais cette compétence communale n'est pas nécessairement à considérer comme devant s'exercer comme un bloc unique, de la mobilisation de la ressource à la distribution. Le conseil d'État (CE du 28 juin 2006, syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier) l'a rappelé, et la rédaction de l'article L2224-7 définit un « service d'eau potable » comme exerçant « **tout ou partie** de la production, etc. ». La possibilité de gérer, de façon séparée, mais toujours sous la responsabilité de la commune (demain de l'EPCI), les diverses composantes utiles à l'exercice de sa responsabilité est donc maintenue.

On peut distinguer trois situations : les fournisseurs (départementaux, régionaux) d'eau brute ou traitée ; les établissements publics ayant vocation à mobiliser les ressources et les ventes d'eau par interconnection.

Départements et compagnies d'aménagement « fournisseurs d'eau »

Il n'est pas rare que la mobilisation de la ressources en eau et son transport aient justifié la constitution d'entités d'échelle plus large que les structures dédiées à l'eau potable, souvent avec des objectifs multiples et sur la base d'ouvrages de stockages (barrages) destinés à régulariser la disponibilité de la ressource dont on cite ici quelques exemples typiques :

- l'aménagement de grands barrages du bassin de la Durance et de son affluent le Verdon (Sainte-Croix, Serre-Ponçon), a fait l'objet de concessions délivrées à EdF ; en aval de ces ouvrages, la Société du canal de Provence (aujourd'hui SEM régionale) gère des ouvrages de transport et de stockage (barrage de Bimont, par exemple) en vue de l'irrigation et de l'eau potable notamment et vend de l'eau brute à l'opérateur concessionnaire de la ville de Marseille (société des eaux de Marseille, filiale de Veolia) ainsi qu'à de nombreux autres syndicats d'eau potable ;
- de même certains départements insulaires d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, la Réunion) où les contrastes de pluviométrie entre versants au vent et versant sous le vent sont très élevés, ont pris l'initiative, principalement à la fois pour des besoins d'irrigation et d'eau potable et accessoirement pour des besoins industriels, de réaliser des barrages (Guadeloupe) et/ou des canalisations de transfert d'eau brute (Guadeloupe, la Réunion), voire des installations de potabilisation en amont des transferts (Martinique, station de Vivé). Ils vendent alors cette eau aux syndicats d'eau potable desservis par ces canalisations de transfert. C'est le cas aussi dans les Deux-Sèvres

Syndicats et syndicats mixtes gérant des ouvrages d'intérêt commun

Les structures intercommunales concernées peuvent être parties prenantes, souvent aux côtés des départements voire des régions, de ces ouvrages collectifs répondant à des enjeux plus larges d'aménagement du territoire et de gestion des eaux : on est alors dans un champ de compétence GEMAPI, comme dans le cas des EPTB (établissements publics territoriaux de bassin). Le paiement du service ainsi rendu ne se fait alors pas obligatoirement par achat d'eau, mais par contribution au financement de cette structure collective. Nombre de grands syndicats d'eau potable se sont constitués autour du besoin de gestion commune d'ouvrages, souvent à l'échelle départementale ou interdépartementale (Deux Sèvres, Pyrénées), et connaissent parfois des situations hybrides où, à la carte, certaines collectivités leur ont confié la gestion de la distribution et d'autres non. Ces situations parfois complexes peuvent conduire à des situations très conflictuelles : c'est le cas du SIAEAG (syndicat intercommunale d'alimentation et eau et d'assainissement de Guadeloupe) qui à la fois opère une infrastructure commune de potabilisation (Caspesterre-Belle-eau) et de transfert en vendant aux AO desservies de l'eau traitée (cas de la communauté d'agglomération Cap excellence regroupant Pointe-à-Pitre et les grandes villes avoisinantes), mais en même temps était lui-même AO de la distribution de l'eau d'autres communes.

Ventes d'eau entre collectivités interconnectées

Il est très fréquent que des collectivités interconnectées ne mutualisent pas les ouvrages de production, mais procèdent par vente d'eau. Les situations d'interconnexions se sont multipliées à l'occasion de difficultés de qualité de l'eau (souvent les niveaux de teneurs en nitrates ont conduit à fermer de nombreux captages ou à rechercher des mélanges d'eaux pour abaisser les teneurs) ou de questions de sécurisation d'approvisionnement ou d'insuffisance locale de la ressource. Elles procèdent alors par ventes d'eau, souvent traitées, entre elles.

Les diverses situations de vente d'eau en gros, traitées ou non traitées entre collectivités ou entre opérateurs font l'objet souvent de conflits (Annexe 13 :).

A 7.3.2 : Assainissement

L'agglomération parisienne

Le système, hérité du département de la Seine pour Paris et les départements de la petite couronne dans un périmètre proche de la future Métropole du Grand Paris (MGP), constitue une exception notable où les départements ont des compétences d'AO organisatrices reconnus et sont regroupés dans un grand syndicat interdépartemental, le SIAAP auquel les communes, responsables de la collecte, ne participent pas.

Le support juridique de cette réalité a été un peu compliqué à construire. Des difficultés ont surgi, à propos de la redevance d'assainissement, dans certaines communes de ces nouveaux départements qui ne faisaient pas partie de l'ancien département de la Seine[109]. L'article 63 de la LEMA a confirmé et précisé la compétence départementale et interdépartementale, non exclusive, dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (Art. L. 3451-1 et L. 3451-2 CGCT) : « *les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux assurent l'assainissement collectif des eaux usées, qui comprend leur collecte et leur transport,* ***lorsque les communes, leurs établissements publics de coopération ou leurs syndicats mixtes n'y pourvoient pas****, leur épuration et l'élimination des boues produites. Ils peuvent assurer également, dans les mêmes circonstances, la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales* ».

On retrouve donc ici la reconnaissance dans ce cas spécifique de la non obligation d'unicité des diverses composantes concourant à l'exercice d'une compétence, comme on l'a évoqué ci-dessus pour l'eau potable.

La loi NOTRe organise la création de la MGP au 1er janvier 2016, ainsi que de ses établissements publics territoriaux (EPT). Les EPT, propres à la métropole du Grand Paris, sont cons, tués par des communes sur un périmètre d'un seul tenant sans entrave d'au moins 300 000 habitants, en respectant les périmètres des EPCI-FP existant à la date de la promulgation de la loi. Ils sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Le 3bis du I de l'article L.5219-5 du CGCT organise le transfert des compétences eau et assainissement aux EPT au 1er janvier 2016. Néanmoins, lorsque les compétences eau et assainissement sont exercées par des syndicats à la date du 31 décembre 2015, l'établissement public territorial se substitue, jusqu'au 31 décembre 2017, aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au sein des syndicats concernés. À l'issue de cette période, l'établissement public territorial est retiré de plein droit des syndicats concernés.

Le législateur n'a pas pour autant abrogé la possibilité, consolidée par l'article L. 3451-1 cité ci-dessus, pour les départements de Petite Couronne de pourvoir aux fonctions de transport et de traitement en lieu et place de ces EPT.

Il semble tout de même que la création de la MGP pourrait utilement inciter à renouveler le modèle institutionnel de ce système particulièrement complexe et dérogatoire. Si le système à trois niveaux (commune-département-SIAAP) était certainement indispensable quand les compétences communales émiettées rendaient la gouvernance intercommunale de l'assainissement extrêmement difficile à envisager (avec une commune de Paris très significativement plus peuplée que toutes les autres communes), un système plus compact à

[109] La Cour administrative d'appel de Paris avait jugé que la compétence départementale ne s'étendait pas à ces communes (*CAA Paris, 12 novembre 1999, SARL Martin-Duval, N° 98PA0021898PA00219*). Cette interprétation a été censurée par le Conseil d'État (*CE 29 juin 2001 Département du Val-de-Marne, n°216908 et 216911*) qui a établi que le département tient de l'article 45 de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la Région parisienne « le droit, conféré à l'ancien département de la Seine par les lois des 10 juillet 1894 et 13 août 1926, de créer et exploiter un réseau d'assainissement sur l'ensemble de son territoire, y compris […] sur celui des communes qui, comme Villeneuve Saint Georges, relevaient autrefois du département de la Seine et Oise ».

deux niveaux EPT-MGP (plus exactement syndicat des EPT et de quelques EPCI appartenant au périmètre de collecte actuel du SIAAP) paraît en revanche désormais imaginable.

D'autres relations complexes de collecte et de traitement

Comme dans le cas de l'eau potable, la Cour des comptes n'a pas manqué en 2003 de relever l'existence de nombreuses situations d' « intercommunalité de fait », dans le domaine de l'assainissement, où une AO détentrices de moyens de dépollutions recevait des effluents d'une autre dans des conditions juridiques approximatives.

Annexe 8 : Dispositions nouvelles (loi NOTRe)

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va modifier considérablement cette architecture des autorités organisatrices.

A 8.1 : Les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)

Le seuil minimal de création des intercommunalités à fiscalité propre a été fixé à 15000 habitants, avec plusieurs dérogations notamment pour les zones de montagne et les zones insulaires, ou en fonction de la densité de population sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre (en conservant un plancher de 5 000 habitants). Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) doivent être révisés avant le 31 mars 2016. Ces schémas prévoient les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants, avec notamment un objectif de réduction du nombre de syndicats considérés comme faisant double emploi avec un EPCI à fiscalité propre situé sur le même territoire.

Au vu du nouveau SDCI, le préfet sera amené à proposer la création, la modification du périmètre ou la fusion de tout EPCI à fiscalité propre, et la dissolution, la modification du périmètre ou la fusion de tout syndicat de communes ou syndicat mixte fermé, d'ici au 15 juin 2016. Toutes ces modifications doivent être approuvées selon des règles de majorité allégées par rapport au droit commun. A défaut d'accord, ces propositions devront être soumises pour avis simple à la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), qui disposera d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer, et pourra dans ce cadre entendre, de sa propre initiative ou à leur demande, tous les exécutifs intéressés (les maires des communes ainsi que les présidents des EPCI à fiscalité propre et des syndicats). Enfin, si le préfet fait une proposition non prévue dans le SDCI, sa mise en œuvre sera subordonnée à un avis favorable de la CDCI. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux syndicats mixtes ouverts (Figure 21).

Figure 21: Calendrier de mise en œuvre des nouveau schémas départementaux de coopération intercommunale. Source : DEB, note communiquée à la mission, septembre 2015.

A 8.2 : Les compétences eau et assainissement

Cette loi prescrit que les compétences eau potable et assainissement seront au 1er janvier 2020 transférées obligatoirement des communes aux EPCI-FP, la maille de ceux-ci augmentant par ailleurs pour respecter une population minimale de 5 000 à 15 000 habitants selon diverses situations. Elle prévoit également des possibilités de prise de compétence optionnelle entre temps, selon un calendrier général rappelé dans le tableau 15.

EPCI à fiscalité propre	Avant les lois MAPTAM et NOTRe	Après
Communautés de communes	Eau potable : Compétence facultative Assainissement : Compétence optionnelle (tout ou partie de l'assainissement)	Compétence optionnelle jusqu'au 1er janvier 2020, avec une mise en conformité du statut des CC existantes avant le 1er janvier 2018. À compter du 1er janvier 2020 : compétence obligatoire
Communautés d'agglomération	Compétence optionnelle	Compétence optionnelle jusqu'au 1er janvier 2020 puis une compétence obligatoire des communautés d'agglomération à compter de cette date.
Communauté urbaines	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
Métropole de droit commun	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
COURLY / Métropole du Grand Lyon (création 1/1/2015)	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
Métropole du Grand Paris (Création 1/1/2017)	x	Compétence obligatoire avec transfert aux établissements publics territoriaux

Tableau 15: Evolution des compétences (eau potable et assainissement).

A 8.3 : Le devenir des SIVU et des SIVOM

Les SIVU et SIVOM couvrant plus de trois EPCI-FP pourront être automatiquement maintenus. Des communes ou EPCI pourront de façon encadrée quitter les syndicats préexistants pour exercer leurs compétences, selon 3 cas :

- Pour les syndicats qui comprennent des communes appartenant à un ou deux EPCI-FP dont l'un (ou les deux) prend la compétence eau ou assainissement à titre optionnel ou obligatoire : le transfert des compétences eau ou assainissement à un EPCI-FP emporte alors automatiquement retrait des communes de cet EPCI-FP (y compris communautés de communes) du syndicat pour la ou les compétences correspondantes. Si le syndicat n'exerce pas d'autres compétences, il est alors automatiquement dissout.
- Pour les syndicats qui comprennent dans leurs périmètres des communes appartenant à trois EPCI-FP (au moins) et qu'un de ces EPCI-FP (ou plus) prend la compétence eau ou assainissement à titre optionnel ou obligatoire, alors cet EPCI-FP se substitue à ses communes membres au sein du syndicat préexistant. Ce dispositif permet de garantir la pérennité des syndicats d'une certaine taille, qui organisent les services publics d'eau potable et/ou d'assainissement sur un périmètre englobant ou chevauchant le territoire d'au moins trois EPCI à fiscalité propre. Toutefois, les EPCI-FP substitués à leurs communes membres au sein du syndicat (devenu mixte) peuvent être autorisés par le préfet, après avis simple de la CDCI, à se retirer du syndicat au premier janvier qui suit la date de ce transfert.
- Pour les syndicats exerçant déjà les compétences eau et assainissement pour le compte d'EPCI à fiscalité propre à la date de l'entrée en vigueur de la loi : ils ne sont pas affectés par le passage de la compétence en optionnel ou obligatoire pour les EPCI – FP déjà compétents. En revanche, ils peuvent être concernés par la prise de compétence Eau ou Assainissement postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi par un autre EPCI à fiscalité propre comprenant des communes membres du syndicat.

A 8.4 : Tentative de chiffrage des effets de ces dispositions

L'effet sur le nombre d'AO et leur taille est encore incertain, car dépendant de nombreuses décisions locales. Une analyse récente présentée par l'association des communautés de France (ADCF) à l'occasion de sa 26e convention les 8 et 9 octobre 2015 indique, au vu de l'avancement des SDCI, qu'au final, ce sont 700 à 800 intercommunalités à fiscalité propre sur les 2133 EPCI existants qui devraient disparaître et se fondre dans des ensembles plus vastes.

On aboutirait à une France de 1200 à 1400 intercommunalités en 2016 (soit une baisse de l'ordre d'environ 40 %). Bien entendu la situation des syndicats est plus complexe et comporte plus d'incertitudes, mais la réduction en proportion sera beaucoup plus importante.

Les paragpahes ci-dessous réunissent des éléments plus détaillés sur ces évolutions et les références précises à la loi qui montrent que, même si elle n'est pas encore quantifiable précisément en raison des nombreuses décisions locales qui restent à prendre dans ce cadre,

la réduction sera drastique (Figure 20).

Le nombre d'AO des services d'eau potable et d'assainissement devrait se situer au plus tard en 2020 entre 1500 et 2000 contre 24 000 environ aujourd'hui.
Moins de 500 d'entre elles desserviraient alors moins de 15 000 habitants.

A 8.5 : Populations actuelles par catégories et par strates

La situation actuelle des EPCI-FP par strates de populations dans la gamme (0-15 000 habitants) concernée par les dispositions de la loi NOTRe a été établie par la mission à partir des fichiers en ligne du Ministère de l'intérieur (Tableau 16).

Au 1er janvier 2015	moins de 5000 hab	5000 à 10000 hab	10000 à 15000 hab	plus de 15000 hab	total
communautés urbaines	0	0	0	9	9
Communautés d'agglomération	0	0	0	226	226
Communautés de communes	281	610	380	613	1884
métropoles	0	0	0	11	11
san	0	0	0	3	3
total	281	610	380	862	2133

Tableau 16: Population des EPCI-FP au 1er janvier 2015

A 8.6 : Effets des mesures de la loi NOTRe sur les EPCI-FP

Selon une simulation d'Edater[110], « plus du tiers (36,5 %) des EPCI métropolitains ne sont pas conformes aux critères imposés par la loi NOTRe et devront faire évoluer leur périmètre dans le cadre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui devront être arrêtés avant le 31 mars 2016. »

Le seuil de 15 000 habitants est adapté si l'on se trouve dans l'une de ces situations :

- en zone de montagne (au moins la moitié des communes du projet de périmètre) ou si toutes les communes se trouvent dans une zone insulaire ;
- la densité du projet de périmètre est inférieure à 30 % de la densité nationale (103 hab./km^2), soit 31 hab./km^2 et si les deux conditions cumulatives suivantes sont réunies :
    - condition n°1 : se situer dans un département dont la densité est inférieure à la densité nationale (56 départements métropolitains concernés)
    - condition n°2 : le projet de périmètre a une densité démographique qui est inférieure à la moitié de la densité démographique moyenne des départements (=103/2)

Le seuil de population est fixé à l'échelle du département :

Max {15 000 x (densité du département / densité moyenne des départements) ; 5000}

3 collectivités sont concernées par une troisième option (communauté de plus de 12 000 hab. issu d'une fusion ayant eu lieu depuis le 1er janvier 2012).

[110] http ://datater. edater. fr/

Le tableau 18 récapitule les seuils calculés départements par département et reprend les informations diffusées par EDATER sur le nombre d'EPCI existant actuellement satisfaisant aux critères de la loi NOTRe.

Si l'on classe par tranches de 5000 habitants les seuils qui seront appliqués dans chaque département, cela signifie que seront impactés a priori par la réforme :

- 284 EPCI-FP qui sont dans un département où le seuil est compris entre 5000 et 10 000 habitants et qui n'atteignent par le seuil de leur département ;
- 216 EPCI-FP qui sont dans un département où le seuil est compris entre 10 000 et 15 000 habitants et qui n'atteignent par le seuil de leur département ;
- 263 EPCI-FP qui sont dans un département où le seuil est de 15 000 habitants et qui n'atteignent par le seuil de leur département.

Au vu de ces divers éléments, la mission a estimé que :

- les EPCI-FP de moins de 5000 habitants devraient tous fusionner ;
- le nombre des EPCI-FP entre 5000 et 10 000 habitants diminuerait des 2/3 ;
- le nombre des EPCI-FP entre 10 000 et 15 000 habitants diminuerait d'1/3 ;
- le nombre des EPCI-FP de plus de 15 000 habitants augmenterait de 5 %

	moins de 5000 hab	5000 à 10000 hab	10000 à 15000 hab	plus de 15000 hab
Début 2015	281	610	380	862
Début 2017	0	207	255	905

Tableau 17: Evolution du nombre d'EPCI-FP de début 2015 à début 2017 par strates de population sous l'effet de la loi NOTRe

Ceci a conduit à une projection de la structure des EPCI diminuant le nombre de ceux-ci de 2133 (chiffre début 2015) à environ 1370 (début 2017). On peut supposer que compte-tenu du caractère théorique de ce calcul et du fait qu'il ne tient pas compte des regroupements susceptibles de concerner des EPCI qui ne sont pas directement concernés par ces seuils, que le nombre réel devrait se situer début 2020 dans une fourchette [1300-1500] :

- [200-250] de moins de 10 000 habitants,
- [200-300] de 10 000 à 15 000 habitants,
- [850-950] de plus de 15 000 habitants.

A 8.7 : Calculs d'évolution du nombre des autorités organisatrices pour l'eau potable et pour l'assainissement

Les dispositions de la loi NOTRe concernant les AO de l'eau potable et de l'assainissement portent effet au plus tard au 1er janvier 2020 (date de l'obligation de transfert de compétence aux EPCI-FP). Les EPCI-FP recevant ces compétences seront alors ceux ayant été regroupés sous l'effet des mesures rappelées ci-dessus. Ils seront donc entre 1300 et 1500.

Les effets de la loi NOTRe sont ainsi, pour ces services, en grande majorité, d'introduire de façon identique pour l'eau potable et l'assainissement, une responsabilité des 1400 EPI-FP. Il subsiste des possibilités de syndicats, créés volontairement pour exercer tout ou partie des compétences. Ces syndicats peuvent être préexistants ou constitués à partir de cette nouvelle géographie. Ceux qui peuvent être maintenus automatiquement (couvrant au moins 3 EPCI-FP) sont peu nombreux et constituent une minorité. On les a estimés à moins de 30, ils. Au-delà, s'agissant de syndicats spécialisés, ils augmentent le nombre d'AO, dans la mesure où ils ne font pas disparaître les AO d'origine, et où ils peuvent être constitués indépendamment sur tout ou partie du service AEP, AC et ANC.

Actuellement ces syndicats sont plus de 5000 (Tableau 18). Leur nombre va évidement diminuer drastiquement. Une hypothèse raisonnable est qu'ils seront de l'ordre de 200 à 500 au

maximum. Ceci conduit à considérer que le nombre total d'autorités organisatrices se situera en 2020 entre 1500 et 2000.

	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
SIVOM	401	376	193
SIVU	2 563	778	248
Syndicats mixtes	247	141	110
Autres	7	5	0
Total	**3218**	**1300**	**551**

Tableau 18: Nombre de syndicats ayant une compétence d'AO. Données 2012, source : SISPEA, 2015.

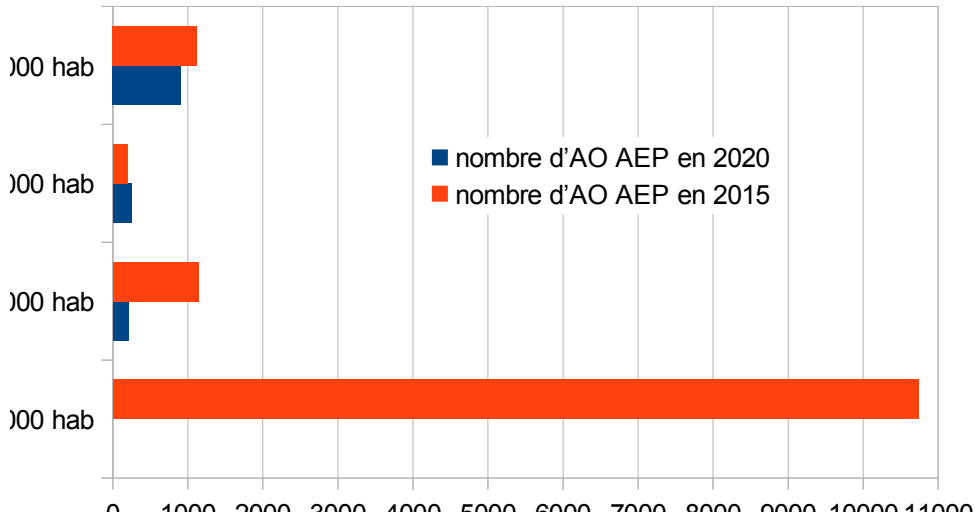


Figure 22: Evolution du nombre d'autorités organisatrices pour l'eau potable sous l'effet de la loi NOTRe. Estimations par strates de population.

Ces regroupements en autorités organisatrices de plus grandes tailles et beaucoup moins nombreuses vont modifier profondément le paysage des services d'eau en France et le rapprocher de la situation institutionnelle la plus courante dans le monde. Il faudra veiller à ne pas perdre divers avantages de la situation actuelle tels que l'implication des élus locaux ou la cohérence des territoires des AO avec les territoires des infrastructures optimisées. De manière générale on attend de ces regroupements des impacts positifs, qui sont analysés ou évoqués dans d'autres annexes : notamment faciliter la concurrence (annexe 14) et l'information (annexe 16), apporter des économies d'échelle (annexes 11, 20, 22 et 25) et réduire la disparité des tarifications et prix de l'eau entre communes voisines.

Annexe 9 : Responsabilités des autorités organisatrices, analogie avec le secteur des transports

Comme le rappelle ESPELIA dans une contribution adressée à la mission, les autorités organisatrices garantissent que le service public obéit à trois principes :

- « ***Le principe de continuité*** *: Le service public correspondant à un intérêt général qualifié, qui ne peut être satisfait de manière intermittente, rien ne doit faire obstacle à son fonctionnement continu. Sauf cas de force majeure, seule l'autorité organisatrice, c'est-à-dire la collectivité, peut décider de mettre fin au service. Ce principe suppose donc par exemple que l'exercice du droit de grève par les agents du service soit soumis à un régime spécifique.*
- ***Le principe d'égalité des usagers*** *: Cela principe stipule que le service doit traiter tous les utilisateurs sur un pied d'égalité, sans discrimination, dans toute la mesure où ces usagers se trouvent dans des situations comparables au regard du service. Cela signifie que seules les discriminations traduisant une différence notable de situation au regard du service peuvent légalement induire une différence de traitement.*
- ***Le principe de mutabilité*** *: Ce principe implique que le régime des services publics doit pouvoir être adapté, chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général. Il impose donc qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques aux mutations à réaliser. »*

A 9.1 : Obligations liées au caractère de service industriel et commercial

Le caractère de service industriel et commercial conduit à considérer que les ressources financières du service sont essentiellement issues du paiement du service par les clients de ce service. Ceci est traduit comptablement par l'obligation[111] de constituer un budget annexe, autonome du budget général de la collectivité. Il est possible de financer exceptionnellement, pour un investissement dont l'impact sur le prix serait excessif, ces budgets annexes à partir du budget général, l'inverse est en revanche proscrit.

A 9.2 : Des autorités organisatrices sans statut explicite

La mission s'est demandée, par comparaison, par exemple, avec le secteur des transports publics, pourquoi cette notion d'autorité organisatrice n'est pas aujourd'hui clairement identifiée dans la loi pour les services d'eau potable et d'assainissement, alors, on le verra, que la notion duale d'opérateur de service public est pourtant la même dans ces deux secteurs qui partagent de nombreux points communs, qui posent notamment le même type de questions de planification, de programmation, de coordination territoriale à des échelles d'espaces adaptées, jusqu'à une certaine similarité du taux d'exploitation en concession (anciennement « gestion déléguée » : 91 % en 2004 pour les transports urbains).

Les ***autorités organisatrices de la mobilité*** (AOM)[112] assurent « l'institution et l'organisation des services de transport public réguliers et à la demande » sur leur territoire, le périmètre de transport urbain (PTU) et en fixent notamment les tarifs. Pour cela, elles peuvent notamment percevoir le versement transport (VT)[113].

---

[111] La loi NOTRe videra de fait en 2020 la possibilité offerte pour les communes de moins de 3500 habitants de ne pas constituer ces budgets annexes, aucun EPCI-FP ne se trouvant alors dans cette situation.

[112] Elles ont pris (article 18 de la loi NOTRe) la suite des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU). La notion d'AOT a été introduite en droit français par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation pour les transports intérieurs dite « LOTI »,

[113] Ce versement des entreprises est d'une nature très différente des redevances des agences de l'eau, puisque, contraire à celles-ci, il n'est pas perçu auprès des utilisateurs directs, mais de bénéficiaires indirects de l'offre de service et constitue bien une recette externe comme les subventions en

Le terme d'autorité organisatrice trouverait tout à fait son sens dans la législation portant sur les services publics d'eau potable et d'assainissement pour préciser de la même façon que dans le domaine des transports le champ des responsabilités qui sont exercées.

Économiquement, la situation des transports collectifs urbains de voyageurs (TCU) est cependant bien différente de celle de l'eau :

- l'offre et l'utilisation de TCU sont **en croissance continue de 1,8 % par an depuis 2008, et 2,4 % l'année 2014** (Figure 23) ; l'augmentation de la TVA a ainsi été compensée en recette par l'augmentation de trafic, sans être répercutée dans les tarifs (l'eau et l'assainissement ayant à l'inverse des consommations en baisses régulières) ;
- les TCU ne sont que très partiellement financés par les utilisateurs. **Ces subventions représentent plus des deux-tiers des recettes** (Figure 24)[114] alors que les recettes des services d'eau et d'assainissement proviennent quasiment entièrement des utilisateurs. *« Les contributions publiques interviennent à trois niveaux dans les comptes d'exploitation des entreprises de transports publics :*
    - *en compensations tarifaires ; elles sont alors assimilées à des produits du trafic par les entreprises ;*
    - *en subventions d'exploitation stricto sensu, principalement en provenance de l'autorité organisatrice ;*
    - *enfin, en subventions d'équilibre qui, du fait de leur régularité et de leur importance, bien qu'elles soient théoriquement classées en « produits exceptionnels », ont été ici ajoutées aux subventions d'exploitation pour mieux éclairer la réalité économique du transport urbain. » (Soes, 2015).*

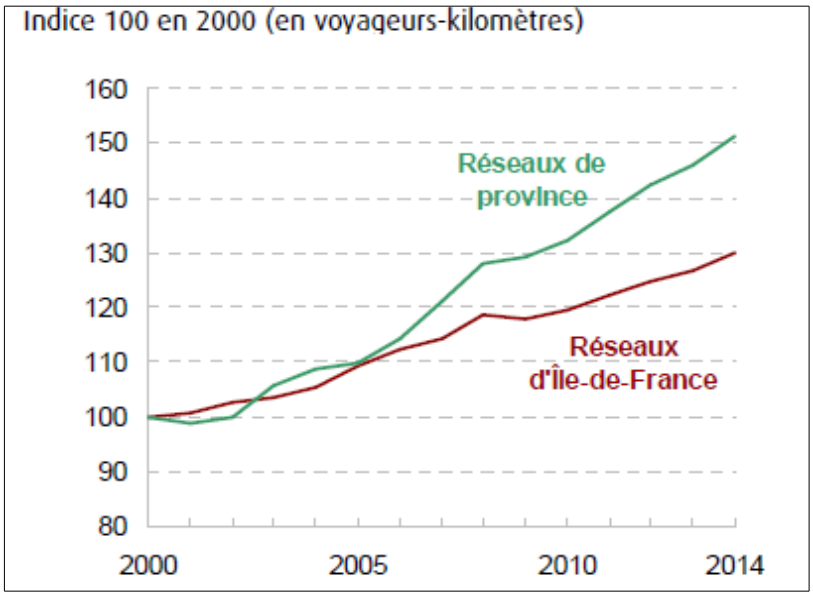


Figure 23: Evolution de la consommation de déplacements en transports en communs collectifs de voyageurs (voyageurs-kilomètres). Source : Comptes des transports 2014, MEDDE, Soes, 2015.

provenance des budgets généraux des collectivités.

[114] Ce calcul ne prend d'ailleurs pas en compte le fait qu'une partie importante de l'infrastructure nécessaire à la fourniture du service de transport est prise en charge également par ailleurs sur les budgets généraux et n'est pas comptabilisée dans ces comptes dans la mesures où elles sont ouvertes à de nombreux autres usages et non dédiées à ces services, contrairement aux infrastructures de l'eau qui ne servent que très marginalement à d'autres services (réseaux de télécommunication notamment).

Ces différences structurelles majeures ont conduit la mission à ne pas poursuivre une comparaison intersectorielle, mais devront rester en mémoire de chacun quand sera abordée la question du principe « l'eau paie l'eau » § 8.1 du rapport : d'autres SPIC majeurs relevant des mêmes échelles de territoires, des mêmes notions de réseaux et de services et de gouvernance autorité organisatrice-opérateur de réseau connaissent des régimes de financement extrêmement différents de celui de l'eau.

Niveau en millions d'euros ; évolution en %

	Niveau	Evolutions annuelles			
	2013 (p)	2011	2012	2013 (p)	2013 (p) /2008
Total des produits	**4 931**	**10,6**	**16,6**	**-7,8**	**6,0**
dont produits du trafic hors compensations tarifaires	*1 233*	*-6,4*	*2,6*	*0,0*	*0,2*
dont compensations tarifaires	*99*	*-12,8*	*-8,5*	*17,9*	*-5,1*
dont autres subventions d'exploitation	*3 093*	*12,3*	*24,4*	*-11,5*	*7,7*
Total des charges	**4 931**	**10,6**	**16,6**	**-7,8**	**6,0**
dont achats	*577*	*19,4*	*8,5*	*1,2*	*6,6*
dont charges de personnel	*2 542*	*8,2*	*16,8*	*-6,4*	*6,3*

Figure 24: Comptes des entreprises de transports collectifs urbains de province. Source : Comptes des transports 2014, MEDDE, SoeS, 2015.

Annexe 10 : Opérateurs publics ou privés

En France, les autorités organisatrices ont recours aux opérateurs privés dans des proportions importantes. On retrouve en Europe des situations similaires (Espagne), mais aussi toutes les situations entre le tout public (Pays-Bas, Belgique) et le tout privé (Angleterre). Le fait que l'opérateur soit public ne signifie pas que les acteurs privés soient pour autant absents : certaines prestations (y compris facturation et relation clientèle) peuvent être ainsi sous-traitées au secteur privé par un opérateur public.

Pour l'eau potable, 31 % des services représentant 61 % de la population sont concédés. Pour l'assainissement collectif, 23 % des services représentant 43 % de la population sont concédés. Les régies sont très nombreuses en proportion pour les très petites autorités organisatrices (Figure 25 et figure 1).

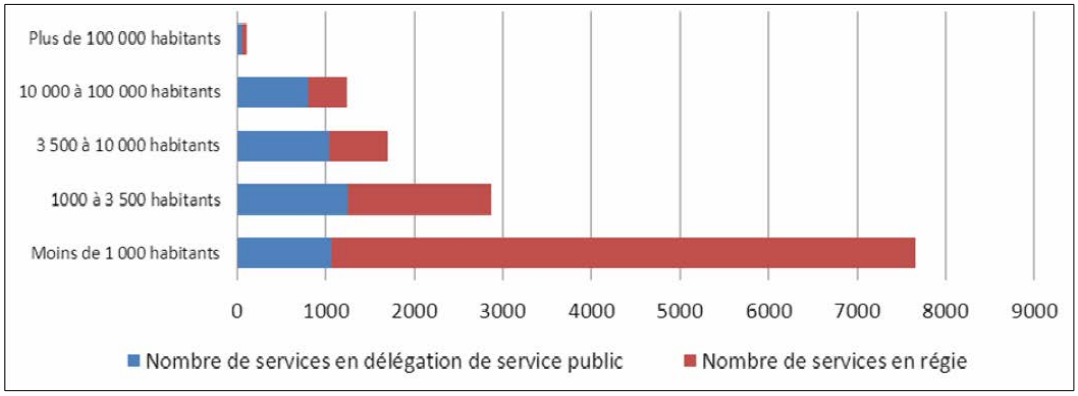


Figure 25: Part des régies et des opérateurs privés pour l'eau potable par strates de taille d'autorités organisatrices. Nombre de services. Données 2012. Source : SISPEA, 2015.

Le mouvement vers la régie, si on l'apprécie par la population desservie par les régies, a été marqué dans la période 2005-2010 pour l'eau potable, notamment du fait de Paris au 1er janvier 2010 et se poursuit depuis (Figure 26). Il est inexistant pour l'assainissement. La FNCCR a mis en garde contre les difficultés d'analyse de ces tendances : sont par exemple considérées comme concédées dans SISPEA les services confiés à des SPL. Elle a établi, pour l'eau potable, par exemple, qu'on peut estimer la part de la « gestion publique » à 38,4 % en 2013 si l'on inclut les SPL et des régies ayant des prestataires privés, mais conservant le rôle d'opérateur.

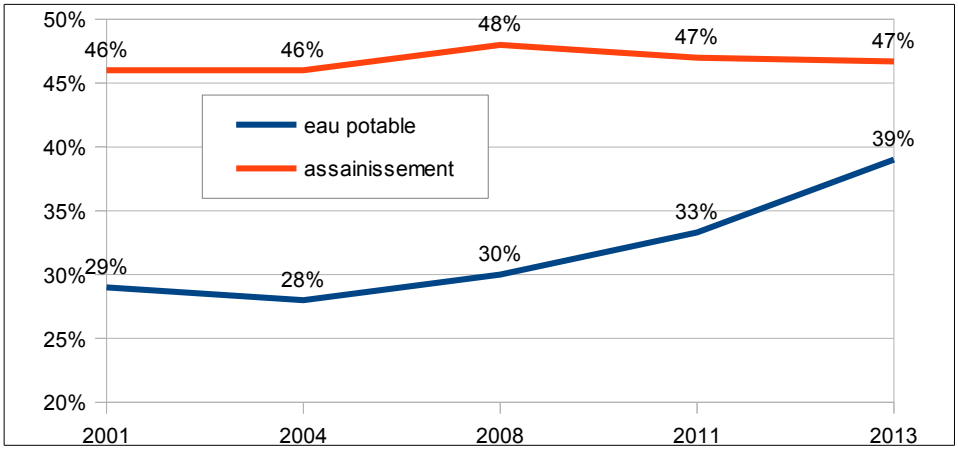


Figure 26: Evolution de la part de la population desservie en régie. Sources : IFEN et ONEMA.

Annexe 11 : Régies

A 11.1 : Les types de régies

On peut distinguer trois types de régies.

Une **régie personnalisée** est un établissement public placé sous le contrôle de la collectivité. Financièrement autonome, elle est dotée de la personnalité morale et applique les règles de la comptabilité publique. La collectivité conserve cependant le contrôle du service. C'est la solution la mieux adaptée à assurer une gouvernance clairement distincte entre les autorités organisatrices et leurs opérateurs publics et elle est propice à la signature de contrats d'objectifs et de performances clairement formalisés[115].

Une **régie** est dite **autonome** dès qu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale. L'avantage d'une telle formule est de doter certains services d'un budget autonome. Il est ainsi plus facile de respecter l'exigence d'équilibre financier imposée au SPIC. Cela apparaît cependant encore, en termes de responsabilité et de nature du dialogue de performance, comme une situation moins propice à la qualité que les régies personnalisées.

Il existe encore également de nombreuses **régies** dites **simples ou directes**, que les communes peuvent conserver sous ce statut si elle est antérieure au 28 décembre 1926. Outre les communes rurales, isolées, qui constituent l'essentiel des régies simples, des communes très importantes ont choisi jusqu'à aujourd'hui de conserver cette disposition : c'est le cas de la ville d'Amiens, par exemple.

A 11.2 : Quelle distinction pratique entre les types de régies ?

La distinction entre ces situations peut sembler artificielle : pourquoi un élu municipal, siégeant en tant que membre du conseil d'administration d'une régie ou en assurant la présidence, se comporterait-il différemment de lorsqu'il siège au sein du conseil municipal ? Est-ce que cette institutionnalisation ne serait pas un moyen de multiplier les fonctions au bénéfice d'élus cumulant plusieurs rôles ? On peut remarquer que la même question est soulevée dans les cas des SPL ou des SEM. Ces critiques n'ont guère de portée. La situation est symétrique dans le secteur privé entre un groupe et l'une de ses filiales.

La composition des conseils d'administration de ces régies apporte une première réponse à ces objections. Celui d'Eau de Paris, par exemple, est composé d'élus parisiens, de représentants du personnel et de représentants d'associations et associe des experts avec voix consultative : il s'agit donc bien d'une gouvernance différente d'un conseil municipal.

La deuxième est la réalité du travail d'autorité organisatrice : les moyens humains consacrés par la ville de Paris au sein de ses propres services au contrôle du contrat d'objectif avec Eau de Paris sont similaires à ceux consacrés, par exemple, par le département voisin des Hauts-de-Seine pour le contrôle du contrat de concession de services du réseau d'assainissement dont il a la charge, les tableaux d'indicateurs et la fréquence des contrôles sont similaires. La mission ne connaît pas de régie dites autonomes qui fassent, en réalité, l'objet du même effort de contrôle par une administration clairement distincte du rôle d'opérateur.

Dans son rapport annuel de 2008, le Conseil d'État, dans une étude intitulée « *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes »*, avait considéré souhaitable de renforcer la portée des contrats d'objectifs et de moyens à l'intérieur d'une même personne publique : « *La modernisation de la gestion publique pousse enfin à mieux définir la valeur juridique associée*

[115] Cette forme a été choisie notamment par la ville de Paris lors de la remunicipalisation du service d'eau potable qui était antérieurement confié à une SEM (SAGEP) réunissant la ville et les deux plus grands opérateurs.

aux accords internes à une personne publique. On ne peut en rester à la situation dans laquelle seuls les contrats passés avec le secteur privé et, le cas échéant, avec d'autres personnes publiques lient et engagent la puissance publique. Si l'on veut par exemple promouvoir la famille des « contrats de performance », il faut qu'ils ne soient pas dénués de toute portée juridique et que la parole de l'État puisse être respectée. La réforme de la gestion publique passe donc par une nouvelle génération de contrats prévoyant leur propre régime de sanction. À défaut, après avoir regretté l'affaiblissement de la loi, on déplorerait l'absence de crédibilité des contrats. »

A 11.3 : Les constations de la Cour des comptes

Dans un rapport rendu en février 2015 au sein de son rapport public annuel pour 2014, intitulé « *la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, les progrès à confirmer* », fondé sur « le contrôle de 70 régies desservant plus de 10 millions d'habitants » établit un diagnostic tout à fait concordant avec les observations de la présente mission :

« *La démarche de performance et l'approche évaluative sont encore peu développées dans les régies simples et dans les régies sans personnalité morale, qui forment des services de la collectivité où l'assemblée délibérante, avec le concours du conseil d'exploitation quand il existe effectivement, joue en principe un rôle majeur. En réalité, elle est rarement saisie des questions relatives aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, leurs débats d'orientation budgétaire, qui ont normalement pour objet de définir des lignes directrices pluriannuelles, ignorent très souvent les questions relatives à la gestion de l'eau ou de l'assainissement collectif, ou les traitent de manière succincte. En revanche, les régies personnalisées ou les sociétés publiques locales (SPL), entités indépendantes, sont conduites à conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec la collectivité organisatrice du service. […] Pour les régies simples ou seulement dotées de l'autonomie financière, les objectifs ne peuvent être contractuellement définis, les services étant dépourvus de personnalité juridique. Il appartient donc à l'instance délibérative de la collectivité de se fixer elle-même les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi de son activité. Quelques collectivités se sont dotées d'outils leur permettant d'inscrire leur service dans une démarche d'évaluation de la performance, comme Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) ou l'agglomération de Belfort, mais elles restent l'exception […] Contrairement à ce que prévoient les articles D. 2224-1 à 3 du CGCT, les rapports contiennent peu d'informations financières sur la présentation des projets d'investissement à l'étude, les montants prévisionnels des travaux et la présentation des programmes pluriannuels de travaux adoptés par l'assemblée délibérante au cours du dernier exercice. Ces documents souffrent par ailleurs d'un manque de lisibilité, ce qui limite l'intérêt de leur mise à disposition du public. À l'exception des plus importantes, peu de régies présentent de manière complémentaire un rapport d'activité comparable à celui que tout délégataire doit produire chaque année. […] Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre, d'une part, le budget principal et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative et ne correspond pas à la réalité des coûts propres à chaque service. [..] Les anomalies ou particularités comptables constatées dans un certain nombre de régies peuvent expliquer une minoration artificielle des charges d'exploitation par rapport à d'autres régies équivalentes, ou, à tout le moins, une mauvaise appréciation des charges réelles. La fiabilité des comptes de certaines régies peut ainsi être affectée par un manque de rigueur dans l'application des règles comptables, comme, par exemple, lorsque les travaux en régie ne sont pas justifiés par des décomptes des heures effectuées par le personnel. Certaines régies ne comptabilisent pas de provisions pour créances potentiellement irrécouvrables, comme le prévoit pourtant l'article R. 2321-2 du CGCT. L'application des règles de provisionnement et d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables n'est par ailleurs pas facilitée par l'application comptable Hélios, qui a entraîné une dégradation des flux d'information transmis aux régies. Une grande majorité de services en régie ne tient pas de comptabilité de stocks, alors que c'est une obligation pour les services publics à caractère industriel et commercial. Enfin, les écritures de transfert au compte de résultat des subventions d'équipement perçues pour atténuer les charges d'amortissement ne sont pas toujours correctes : au syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Trégor (près de 10 000 abonnés), le montant des subventions amorties est plus de deux fois supérieur au montant des subventions réellement accordé.* ».

A 11.4 : Le statut des personnels

La question du statut des personnels des SPIC a fait l'objet d'une abondante et ancienne jurisprudence. Un résumé peut en être trouvé sur http://www.academon.fr/commentaire-d-arret/arret-du-8-mars-1957-25026/ :

« *D'origine ancienne, et déjà esquissé par l'arrêt Blanco de 1873, les SPIC furent reconnus sous cette dénomination par le Conseil d'Etat en décembre 1921 dans l'arrêt Sté générale d'armement après que, en janvier de la même année, le Tribunal des conflits dans son fameux arrêt « bac d'Eloka » eût reconnu l'existence de services exploités par l'administration « dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ». Ces jurisprudences ont eu des conséquences juridiques importantes car elles placent sous l'empire du droit privé et du juge judiciaire une très large partie des services publics. Dans ses conclusions sur l'arrêt du bas d'Eloka, le commissaire du gouvernement Matter rappelait que certains services publics étaient par essence rattachés à l'Etat, mais il envisage une également l'existence d'autre service de nature privée, qui entreprises par l'Etat, conservent un caractère exceptionnel et accidentel. Cette nouvelle catégorie n'a cessé de prendre de l'importance, et il a fallut progressivement dégager des critères permettant de la distinguer des services publics administratifs, puisque leur régimes restent dérogatoires au droit administratif. La difficulté tient au fait que le SPIC possède des composantes du SPA, tout en agissant comme un industriel ordinaire. Ce caractère hybride a engendré des problèmes liés à la compétence des juridictions administratives et judiciaires. Cette question s'est posée dans l'arrêt du CE du 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, dans lequel une ordonnance complétée des décrets avait créé un établissement public industriel et commercial. Au sein de cette agence les agents publics côtoyait des agents de droit privé, soumis en cas de litige à la compétence des tribunaux judiciaires.* »

Dans cet arrêt de 1957, il est rappelé que les agents des régies industrielles et commerciales (à l'exception du directeur et le cas échéant du comptable public) sont en principe employés dans les conditions du droit privé (y compris fonctionnaires en position de détachement), mais le Conseil d'État a néanmoins admis[116], pour les régies existantes, que des fonctionnaires puissent être affectés dans de telles régies.

La FNCCR a conduit en 2013 une rapide enquête sur le statut des personnels d'une trentaine de régies. Cette enquête demeure interne à France Eau Publique mais a été transmise à la mission par la FNCCR, qu'elle remercie particulièrement. Sans faire état des détails de cette étude, la mission y a noté que la règle générale d'un statut privé était beaucoup mieux respectée dans les régies à personnalité morale que dans les régies à simple autonomie financière et *a fortiori* dans les régies simples (communes ou SIVU), même s'il y a des exceptions notables à cette tendance générale. De l'expérience de la mission, ce n'est guère surprenant, dans la mesure où les DRH des collectivités, qui se trouvent en gestion directe de ces personnels quand la régie n'a pas de personnalité juridique, ne sont en général guère équipés pour gérer des personnels sous statuts de droit privé et que dans l'esprit de très nombreux acteurs (organisations syndicales, élus), régie est *a priori* synonyme de statut public pour les personnels. Au final, malgré le fort biais de cette enquête (essentiellement consacrée à de grandes régies, dont une forte part de régies à personnalité morale), à peine la moitié des 4150 agents concernés étaient sous le statut de référence. Si l'on compte qu'une part de ces agents proviennent de retours en régie de services antérieurement délégués, pour lesquels un changement de statut n'a dû quasiment jamais de produire, cela signifie que la proportion des agents sous statut privé par décision « spontanée » de la collectivité est donc très faible. La mission n'a aucune préférence quant au statut des personnels[117], mais elle ne peut que constater que la règle qui ne devrait connaître que de rares et justifiées exceptions, d'après la jurisprudence n'est que très rarement suivie quand la régie est intégrée : c'est bien l'illustration que cette situation est ambiguë.

---

[116] Avis du 3 juin 1986 n° 340-127 sur le statut des agents des services industriels et commerciaux exploités en régie par les collectivités locales, dont la dernière phrase est ainsi rédigée : « *on rappellera toutefois que les fonctionnaires des collectivités territoriales conservent le bénéfice de leur statut même si, à tort ou à raison, ils sont affectés à une régie industrielle ou commerciale* ».

[117] On peut en effet arguer à juste titre que les métiers des SPIC ne sont pas fondamentalement différents d'autres métiers exercés en régie sous statut public.

A 11.5 : Mécanismes de recouvrement des factures et mensualisation

L'une des difficultés soulevées par un certain nombre d'interlocuteurs de la mission pour les régies est la mise en place de la mensualisation du paiement des factures d'eau. Ceci touche à la capacité et à la souplesse des régies pour choisir le mode d'exercice le plus efficace des tâches de recouvrement et de choisir leur prestataires, interne ou externe, public ou privé, le plus efficace.

A 11.5.1 : Les contraintes antérieures pour la gestion du recouvrement

Il convient de rappeler le cadre général qui est en vigueur, et qui est résumé par la charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivites territoriales et de leurs établissements publics de 2011[118] (on présentera ensuite les ouvertures introduites par la loi de 2014).

« *Le recouvrement des produits locaux (notamment l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) suppose un partenariat étroit noué entre :*

- l'exécutif local ou son délégataire qui est seul compétent :

- *pour constater et liquider les recettes (article 23 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) ;*
- *pour émettre et rendre exécutoire les ordres de recouvrer, appelés titres de recettes, en qualité d'ordonnateur (articles R.2342-4, R.3342-8-1 et R.4341-4 du code général des collectivités territoriales) ainsi que pour les annuler (remise gracieuse) ;*
- *pour mettre en place des régisseurs de recettes pouvant traiter les encaissements de proximité ne nécessitant pas l'émission préalable d'un titre de recettes. Ces régisseurs sont placés sous le double contrôle de l'ordonnateur et du comptable (articles R.1617-1 à 18 du code général des collectivités territoriales) ;*
- *pour autoriser les poursuites du comptable en l'absence de paiement spontané (article R.1617-24 du code général des collectivités territoriales) ;*
- *pour préparer les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables par l'assemblée délibérante.*

- le comptable public, appartenant au réseau de la DGFiP, qui est seul compétent :

- *pour prendre en charge, dans la comptabilité de l'organisme public créancier après l'avoir contrôlé (article 12 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique), un ordre de recouvrer transmis par l'ordonnateur (article D.1617-23 du code général des collectivités territoriales) ;*
- *pour encaisser une recette pour le compte de l'organisme public créancier dont il tient la comptabilité (article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) et pour accorder éventuellement des délais de paiement au débiteur ayant des difficultés financières ;*
- *pour relancer tous les débiteurs en retard de paiement et pour engager contre eux des mesures d'exécution forcée si nécessaire et après autorisation de l'ordonnateur (article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) ;*
- *pour demander l'admission en non-valeur des créances dont il a constaté l'irrécouvrabilité (article R.1617-24 du code général des collectivités territoriales).*

La qualité du partenariat noué entre ces deux acteurs de la chaîne de traitement des produits locaux est essentielle pour l'efficacité générale du recouvrement. Pour favoriser l'enrichissement de ce partenariat dans un cadre conventionnel (conventions de services comptables et financiers ou engagements partenariaux), les membres du groupe de travail ont décidé de formaliser leurs recommandations dans le cadre de la présente charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. »

[118] http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_10371_CHARTE.pdf

Le décret n° 2012-1786 du 7 novembre 2012 (second alinéa de l'article 32) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise en effet que :« *par dérogation à l'article 11, certaines dépenses peuvent, eu égard à leur nature ou à leur montant, selon les besoins propres à chaque catégorie de personnes morales, être payées sans ordonnancement ou avec ordonnancement sans que celui-ci soit préalable au paiement*». L'instruction n° 13-0017 du 22 juillet 2013 (NOR : BUDE1320991J) relative aux modalites de gestion des moyens de paiement et des activites bancaires du secteur public, précise les outils mis à disposition pour permettre le prélèvement mensuel :

« L'application DVP (dématérialisation des virements et des prélèvements) est une application qui permet la dématérialisation des fichiers de virements et de prélèvements. Elle est destinée aux titulaires de comptes de dépôts de fonds au Trésor, aux centres des finances publiques de la Direction Générale des Finances Publiques et aux postes comptables de la Direction Générales des Douanes et Droits Indirects (DGDDI). Les collectivités et établissements publics locaux peuvent disposer de l'application mais uniquement pour confectionner des fichiers de prélèvements. Dans sa version n° 2012-01, diffusée le 18 juin 2012, l'application a été adaptée afin de générer des fichiers de virements au format SEPA. L'adaptation de l'application au format SEPA[119] pour les prélèvements SDD est actuellement en cours de développement. Les fichiers de virements et de prélèvements issus de l'application DVP sont transmis à la division comptabilité et autres opérations de l'État des Directions pour intégration dans l'application TP-Groupe SEPA. »

A 11.5.2 : Le bilan de la mise en œuvre de ces dispositions

La FNCCR a fait le point sur ces questions en réponse aux interrogations de la mission.

« Les outils d'échanges ordonnateur-comptable public (du trésor) développés par la DGFiP (HELIOS) ne sont pas très performants (notamment en raison de leur relative inadaptation à la gestion de facture multi-budget / multi-créancier (service de l'eau, de l'assainissement, agences de l'eau,...) qui alourdit sensiblement les procédures de régularisation de fin de période). Néanmoins des centaines de régies ont mis en place la mensualisation, pour certaines d'entre elles depuis près de 20 ans, qu'il s'agisse de régies directes, à seule autonomie financière ou personnalité morale, avec ou sans régie de recettes ou agents comptables, de grande ou de petite taille. D'autres moyens de payement sont également proposés par de nombreuses régies : avec les nouveaux « avis de sommes à payer » avec flash code, par Internet, gratuitement en espèces au guichet de la Poste même (ex. Noreade ou Saint Paul de la Réunion) ou même en « 3 fois sans frais » pour les abonnés qui ne peuvent s'engager dans la mensualisation mais ont besoin d'échéanciers (Digne-les-Bains). Les moyens humains nécessaires à la gestion de la mensualisation pourraient être réduits par une meilleure adaptation des outils, mais quoiqu'il en soit, le service est aujourd'hui possible. Dans une récente circulaire, le Directeur général des finances publiques incite les collectivités à adopter ces « moyens modernes de paiement » et notamment la mensualisation ou « prélèvement périodique ». »

« Dans le cadre des règles de la comptabilité publique, il existe un panel de solutions permettant à la régie d'assurer en interne une part plus ou moins importante des tâches de recouvrement (et de gestion) : régie de recette prolongée ou non, agence comptable interne voire, depuis peu, de confier le recouvrement à des opérateurs spécialisés dans le cadre de conventions de mandat (après mise en concurrence). »

Le tableau 19 fait un bilan des régies qui, à la connaissance de la FNCCR, disposent d'une facturation mensuelle.

---

[119] Les virements SCT dans le cadre général du SEPA (*single european payment area*) ont remplacé les virements domestiques en 2014, le débiteur remplit ce qui est maintenant appelé « mandat de prélèvement SEPA ». La métropole et les cinq DOM font partie du SEPA. Des instructions particulières avaient été données par la note de service du 6 décembre 2012 (NOR :BUDE1312297N) relative à l'accompagnement des ordonnateurs locaux et des titulaires de compte de depot de fonds au tresor dans la mise en place du prelevement SEPA.

Département	Collectivité	population	Mise en place	modalités recouvrement
04	Digne les Bains (04)	17 735	2008 (création)	RR
06	Eau d'Azur (métrop. Nice Côte d'Azur)	360 000	2015 (création)	AC
06	Canal de Belletrud	21 423	?	RR
17	RESE 17	277 480	2000	AC
22	CA Saint-Brieuc	119 393	2005	TP
25	Besançon	120 271	2010	TP
31	Syndicat Montagne Noire	35 869	?	TP
34	Syndicat Vallée de l'Hérault	20 291	?	
38	Grenoble	161 071	avant 1995	AC
40	Syndicat Tarnos-Boucau	29 986	2011 (création)	RR
40	SYDEC 40	95 606	?	
44	Nantes Métropole	+/- 400000 (régie)	2002	TP
44	CA Saint Nazaire	128 967	?	
49	Angers Loire métropole	275 607	?	
50	CU Cherbourg	84 512	2005	TP
50	CC Les Pieux	14 095	?	
50	Syndicat Baie et Bocage	28 661	?	
51	Reims Métropole	221 520	2005	RR
53	Laval	54 020	2004	TP
54	Grand Nancy	261 808	?	
56	Vannes	55 291	2006	TP
59	Noréade	898 840	1996	RR
62	Berck-sur-Mer	15 086	2009	TP
64	Bayonne	47 269	?	
67	SDEA Alsace - Moselle	810 000	2007	TP
67	Erstein	10 926	?	RR
75	Eau de Paris	2 265 890	2010 (création)	
76	CA Rouen	496 456	2008	TP
76	CA Havraise	241 860	?	
77	Meaux	55 475	?	RR
77	Syndicat Nord Est Seine et Marne	47 032	?	
79	Syndicat des eaux du Vivier (Niort)	72 479	?	
80	Amiens métropole	179 098	?	
83	Brignolais	16 881	2011 (création)	RR
84	Syndicat Durance Luberon	51 082	?	
86	CA Poitiers	142 537	?	
86	Eaux de Vienne – SIVEER	300 000	?	
97	ODYSSI (Fort de France)	166 558	?	AC

Tableau 19: Régies proposant une facturation mensuelle aux abonnés. Source : FNCCR, 2015, document établi pour la mission. TP : Trésor public ; RR : régie de recettes (puis TP) ; AC : agent comptable.

A 11.5.3 : Des avancées récentes pour plus de souplesse

Plus récemment, la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a largement ouvert les possibilités offertes aux collectivités en permettant le recours à des prestataires extérieurs. Il est compréhensible que le bilan dressé par la FNCCR ne puisse pas encore faire état des avancées de la mise en œuvre de ces dispositions récentes. Elle a en effet introduit au CGCT l'article suivant :

« *Art. L. 1611-7-1. - A l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :[...]*

- *« 3° du* ***revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement*** *ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.*

« La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. Elle prévoit une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort[...].»

La mission n'a elle-même eu connaissance, grâce à la FNCCR, que tardivement de cette avancée (qu'elle s'apprêtait à préconiser dans son rapport), alors qu'elle avait rencontré durant l'année 2015 de nombreux interlocuteurs concernés. Cela la conduit dans le rapport principal à proposer de développer l'information des AO sur ce sujet.

A 11.6 : La gestion de la performance en régie sans personnalité juridique

La mission, s'appuyant sur le diagnostic peu flatteur dressé par la Cour des comptes rappelé ci-dessus, s'est interrogée sur l'efficacité des dispositifs de contractualisation interne au sein de la collectivité pour gérer un service public à caractère industriel et commercial.

La FNCCR a transmis, outre sa contribution figurant en annexe 48, une note plus détaillée suivante à la mission :

« *Nous contestons la réalité d'une supposée « confusion » qui résulterait de l'absence de personnalité morale et rappelons l'hostilité de la FNCCR à ce que le statut de régie dotée de la seule autonomie financière soit abandonné au profit de la seule régie dotée de la personnalité morale. En fait, il s'agit de deux statuts qui présentent des caractéristiques différentes et se trouvent, en conséquence, plus ou moins bien adaptés aux situations particulières de chaque collectivité.*

Ainsi, les syndicats de communes ou mixtes, qui n'exercent souvent que des compétences dans le domaine du cycle de l'eau, optent généralement pour la régie dotée de la seule autonomie financière qui permet, d'une part, de ne pas multiplier les structures et, d'autre part, de faciliter la mutualisation des moyens matériels et humains entre les différents services ; c'est également le cas de régies au sein de communes ou d'EPCI à fiscalité propre qui mutualisent, souvent depuis longtemps, des services et moyens entre la régie et les autres activités ; en revanche, des régies récemment créées par des EPCI à fiscalité propre suite à une reprise en régie de service antérieurement délégué ou d'un transfert de compétence exercée par un syndicat adopte plus souvent le statut d'EPIC qui facilite la transition avec l'ancien mode d'exploitation.

En fait, ce sont bien les processus de prise de décision et d'évaluation des politiques publiques qui sont importants et moins les structures organiques. Et si la contractualisation traditionnelle des objectifs n'est pas forcément adaptée au cas des régies non personnalisées (« l'auto-contractualisation » est effectivement délicate), il existe tout un panel de moyens autres que contractuels pour assurer que les missions d'autorité organisatrice sont bien identifiées et dévolues aux élus (et non à une « technostructure ») : il s'agit donc d'établir et de mettre en

œuvre des procédures transparente de définition des objectifs, des indicateurs correspondants, des moyens affectés, de reporting, etc. : cela peut passer par divers outils : élaboration et adoption par l'assemblée délibérante de « projets de service », de « charte de service », de schéma directeur (non limité à la dimension infrastructure d'ailleurs), la mise en place de certifications (qui sont bien des outils de gouvernance et de management), les débat d'orientation budgétaire, la présentation du rapport d'activités de la régie et du RPQS... Mais aussi des processus d'information, de concertation voire de coproduction de certaines composantes des politiques eau et assainissement.

À cet égard, nous invitons la mission à analyser les exemples de Nantes-Métropole (qui n'a pas eu besoin de personnaliser sa régie pour clarifier les missions AO / opérateur, mettre en place une charte d'objectifs, etc.) ou le SDEA Alsace Moselle (qui a été dès 2008, la première entité publique et la 2e entité tous secteurs confondus à avoir obtenu le niveau Exemplarité à l'Évaluation AFAQ 1000NR relative au Développement Durable – en plus de ses certifications QSE) ».

La mission a été particulièrement attentive à ces observations (les cas cités faisant justement partie de ceux qu'elle a effectivement analysés[120]).

Elle considère tout d'abord que ce n'est pas par hasard que l'interdiction de créer de nouvelles régies simples est en vigueur sans avoir été contestée depuis 90 ans. Il lui semble légitime, sans restreindre le libre choix des collectivités, de solder, avec la loi NOTRe, qui mécaniquement fera disparaître l'immense majorité, cette option. Elle a d'autant moins de réticence à cette proposition que la principale collectivité concernée (Amiens) en dehors des SIVU, a tous les outils qui lui permettraient cette adaptation, sans difficulté.

La question qui se pose et pour laquelle elle exprime une divergence avec ce qu'elle comprend de la position de la FNCCR est de savoir la balance des avantages et inconvénients entre les régies à simple autonomie financière (RSAF) et les régies à personnalité juridique (RPJ).

La mission ne propose pas la suppression des RSAF, mais que l'on encourage leur passage au statut de RPJ.

La question est une question de moyens. Quand on considère, comme évoqué ci-dessus, que l'AO est incarnée par les seuls élus qui donc auraient ainsi un bien meilleur contrôle d'un opérateur plus proche et plus directe, sur lequel ils auraient une prise directe, débarrassée d'une technostructure qui alourdirait et renchérirait le coût de l'exercice de cette responsabilité, on limite en fait les outils dont disposent ces élus, dont la compétence n'est pas ici en cause (nombre d'entre eux ont des compétences professionnelles personnelles de gestion et de management). Le fait que ces contractualisations soit à conduire par les élus n'est contestée par personne. Sans services support, y compris le recours à un cabinet conseil est compliqué. Sans services, l'évaluation contradictoire des données manipulées dans la discussion est difficile et l'opérateur, quelle que soit sa loyauté, est en situation d'être mal *challengé* pour ce qui concerne sa performance.

Inversement, la mission comprend bien et partage entièrement la préoccupation exprimée par la note de la FNCCR : que l'on n'en vienne pas, par esprit de système, mettre en place des bureaucraties qui viennent alourdir les coûts et soustraire les décisions aux élus : évidemment, ce risque paradoxal d'une plus faible efficacité globale par une inflation bureaucratique censée améliorer les performances, mais qui n'obtient finalement que le résultat opposé à l'objectif de sa création, n'est pas théorique et bien des exemples le montrent. La figure 27 illustre le principe de cette adaptation parcimonieuse du développement des capacités de l'autorité organisatrice avec le souci que les dépenses générées soient bien inférieures aux économies générées.

---

[120] Dans le cas de Nantes métropole, le fait de disposer à la fois de régies et de DSP a conduit l'AO à générer au sein de ses services la capacité nécessaire pour assurer le contrôle de l'ensemble des opérateurs et le choix a été fait clairement de traiter les relations de façon symétriqueet avec les mêmes outillages.

Les solutions d'optimisation des moyens de l'autorité organisatrice pour exercer ses responsabilités sont essentiellement dépendantes des moyens qu'elle peut dégager marginalement, comme l'illustre la figure 28. Ces principes s'appliquent d'ailleurs aussi bien au cas des DSP qu'à celui des régies.

En résumé, même si les moyens propres à l'AO, à disposition des élus dans leur mission, doivent être adaptés au chiffre d'affaires généré par le SPEA, et doit, pour les plus petites à rechercher des fusion, des mutualisations de façon privilégiée, dès que l'AO dépasse de l'ordre de 30 000 habitants, il ne fait pas de doute pour la mission qu'elle a intérêt à identifier en interne quelques moyens et continuer à rechercher des mutualisations, et que dès qu'elle dépasse 100 000habitants elle a intérêt à développer ses moyens propres : en toutes circonstances s'en remettre totalement à son opérateur en ne comptant que sur l'autorité des élus sans outiller celle-ci des moyens nécessaires est du point de vue de la mission une erreur stratégique.

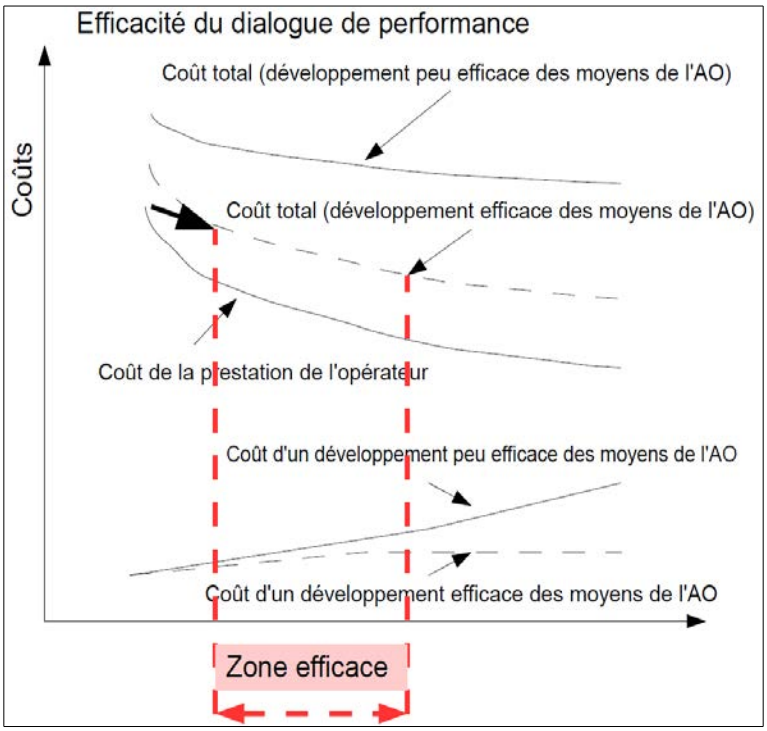


Figure 27: Efficacité du renforcement des capacités propres de l'autorité organisatrice dans sa contractualisation avec son opérateur.

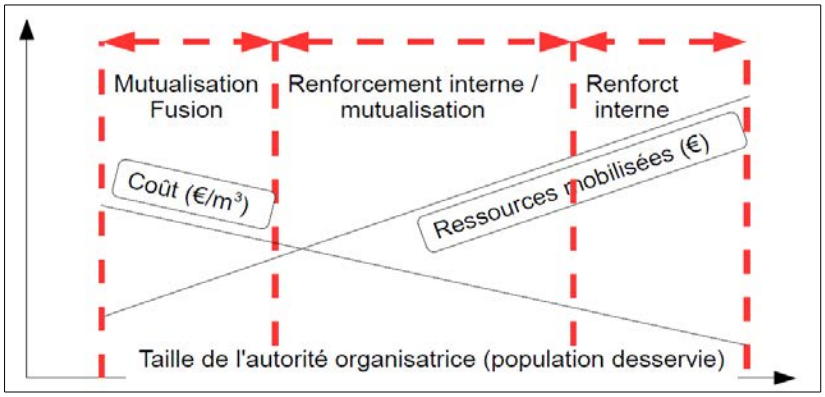


Figure 28: Solutions de renforcement des capacités de l'autorité organisatrice selon les moyens dont elle dispose pour contractualiser avec son opérateur.

Bien entendu, la possibilité existe au sein d'une même structure de séparer les fonctions des services, un peu comme on a créé dans un certain nombre de départements des services de maîtrise d'ouvrage des opérations de voiries clairement distincts des services de maîtrise d'œuvre interne ou de d'exploitation. Il convient cependant de remarquer que la synthèse se fait souvent au niveau d'un même DGA ou même d'un même directeur, et qu'un seul élu est en charge du secteur. Une organisation où des élus et des DGA différents exerçant le rôle de représentation de l'opérateur d'une part et de l'autorité organisatrice d'autre part serait un pas utile pour assurer la réalité de cette mise en tension. Mais une fois ce pas franchi, qui paraît indispensable, on comprend vite qu'il est utile de poursuivre jusqu'au bout la démarche.

Annexe 12 : Entreprises publiques locales

A 12.1 : Historique

Les premiers cas d'implication des collectivités dans le capital de sociétés à statut privé datent de la première guerre mondiale en Alsace sous le statut de sociétés communales de droit allemand, les « *Stadtwerke* ». Ce sont ensuite les décrets-lois Poincaré qui, en 1926, autorisent les communes à souscrire jusqu'à 40 % au capital de sociétés de construction de logements sociaux et d'exploitation de services publics. Après la deuxième guerre mondiale, les SEM nationale d'aménagement comme la CACG, la CNR, BRL, la SCP sont créées. Le plafond de participation des collectivités locales dans les SEM locale est progressivement porté jusqu'à 85 % en 2002 Créées en juillet 2006, les Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLa) sont les premières à être exclusivement détenues par des collectivités territoriales et finalement le 19 mai 2010 est créé le statut de Société publique locale (SPL) qui ouvre la même possibilité pour un champ d'action identique à celui des Sem. Très récemment par la loi n°2014-744 du 1er juillet 2014 sont nées les SemOp (sociétés d'économies mixte à opération unique)).

A 12.2 : Statuts

Les collectivités locales disposent donc désormais de 3 options pour la constitution d'entreprises publiques locales (EPL) :

- des sociétés à capitaux purement publics : les Spl (sociétés publiques locales).
- des sociétés à capitaux mixtes : les Sem : société d'économie mixte et les SemOp (sociétés d'économies mixte à opération unique).

Ce sont des sociétés anonymes régies par le Code du commerce (livre II) et le CGCT (Livre V). Leur création relève d'une délibération des collectivités locales (ou de leurs groupements) actionnaires.

Capital

- Sem : capital mixte et comptent au minimum 7 actionnaires, dont au moins une personne privée, la part de capital public étant plafonné à 85 % depuis la loi du 2 janvier 2002 ;

- SemOp : au moins une collectivité territoriale (ou un groupement) et un opérateur économique. Les collectivités décident de la répartition du capital et peuvent détenir entre 34 % et 85 % des parts (la participation au capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %).
- Spl : capital exclusivement public détenu par au moins deux collectivités locales (ou leurs groupements).

Gouvernance

La présidence d'une Sem ou d'une SemOp revient obligatoirement à un élu, quelles que soient les participations au capital, comme celle, bien entendu, d'une SPL.

Périmètre d'action

À la différence des Sem, les Spl ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires, et les SemOp ne peuvent agir que pour une durée limitée et pour une opération donnée et meurent de plein droit au terme du contrat.

Personnel et comptabilité

Les salariés relèvent d'une gestion de droit privé. Les mises à disposition et détachements de fonctionnaires territoriaux sont possibles. Les EPL sont dotées d'une comptabilité privée.

Règles de concurrence

Les Spl, considérées comme des opérateurs internes (« *in house* »[121]), n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics.

L'obligation de mise en concurrence se reporte sur les Spl elles-mêmes puisque pour répondre à leurs besoins propres et à l'exécution de la ou des missions confiées, elles doivent respecter les règles de l'ordonnance n° 2015-899 [122].

Toute mission doit reposer un contrat limité dans le temps qui régira et sécurisera les rapports entre les collectivités locales et leurs Spl.

Les Sem sont soumises à la concurrence. Alors que le code des marchés publics de 2001 avait dans un premier temps exclu de son champ d'application les contrats de mandat, par lesquels une collectivité publique confie à une SEM l'exécution d'une mission de service public, le Conseil d'État a réintégré en 2003 ces contrats dans le champ de la concurrence[123]. Depuis, ni le code des marchés publics de 2004, ni celui de 2006, ni l'ordonnance de 2015 ne sont revenus sur cette réintégration. Le projet d'ordonnance « concessions » apporte un petit assouplissement potentiel (voir plus loin).

Les SemOp[124] ne résultent pas d'un contrat de commande publique, et ne constitue donc pas un partenariat public-privé. Une mise en concurrence doit être organisée pour la sélection du partenaire. Comme le rappelle Bénédicte Rallu dans la Gazette des Communes (3 juillet 2014) : « *Les règles de mise en concurrence applicables seront alors celles applicables au contrat qui sera passé entre la SEM à opération unique et la collectivité territoriale (ou groupement de collectivités) actionnaire. Si c'est une concession de service public, la mise en concurrence devra suivre les règles applicables à la passation des DSP. Si c'est une concession de travaux ou d'aménagement, ou un marché public, idem. […] .* »

A 12.3 : EPL existantes dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

Le tableau 20, établi par la mission à partir du répertoire des EPL en ligne sur le site de la Fédération des EPL, peut comporter de ce fait quelques manques.

---

[121] « *La Cour de justice des communautés européennes s'est efforcée de stabiliser sur un pied d'égalité les entités publiques et privées. Dans cette optique, la Cour a développé la notion de contrat in house (Cour de justice des communautés européennes, 18 novembre 1999, Teckal). Cette théorie permet d'écarter l'application des règles du droit économique pour certains contrats spécifiques. La jurisprudence Teckal fixait comme condition à l'existence de tels contrats le fait, en premier lieu, que l'entité à l'origine dudit contrat se voit imposer par une personne publique un contrôle analogue à celui que cette personne publique exercerait sur ses propres services. En second lieu, l'entité en question devait réaliser l'essentiel de son activité avec la personne publique qui la détenait.* » Source : Wikipedia.

[122] Le Code des marchés publics et l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 « relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » ont été récemment refondus en un seul document par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 « relative aux marchés publics », qui notamment transpose les deux directives dites « directives marchés » du 26 février 2014 : 2014/24 et 2014/25 concernant plus spécifiquement, notamment le secteur de l'eau.

[123] Décision du Conseil d'État n°233372 du 5 mars 2003.

[124] Un premier double exemple (« Dolea eau » et « Dolea assainissement ») a été conclu entre la commune de Dôle et Suez pour une durée de 13 ans à partir du 1er janvier 2016. Suez détient 51 % des parts et peut ainsi intégrer la SemOp dans la consolidation de ses comptes.

	Statut	Eau brute /eau potable	Assainissement
Caleo (Guebwiller)	SEM	x	
Colmarienne des Eaux (Colmar)	SEM	x	
E2S (sources de la Signole)	SEM	x	
Pyrénées services publics (Haute-Garonne, Hautes Pyrénées et Gers)	SEM	x	
SEMEA (Grand Angoulême)	SEM	x	
SEMIDAO (Villefontaine)	SEM	x	x
SEMPACO (Pas-de-Calais Ouest)	SEM	x	x
SEUR (eaux urbaines et rurales de Paita) (Nouvelle-Calédonie)	SEM	x	
Vai Tama (Tahiti)	SEM		x
Compagnie d'aménagement des Deux Sèvres	SEM départementale	x	
SAPHIR (île de la Réunion)	SEM départementale	x	
Compagnie du Bas-Rhône Languedoc	SEM régionale	x	x
Société du Canal de Provence	SEM régionale	x	
Dolea (Dôle)	SemOp	x	x
Eau de Grenoble	SPL	x	x
Eau du Ponant (Finistère)	SPL	x	x
Eaux Barousse Comminges Save (Haute-Garonne, Hautes Pyrénées et Gers)	SPL		x
Eaux du Bassin rennais (Rennes)	SPL	x	
Eaux du Cebron (Deux-Sèvres)	SPL	x	x
L'Eau des Collines (Aubagne)	SPL	x	
Ô des Aravis (Haute-Savoie)	SPL	x	x
SEMERAP (Puy de Dôme)	SPL	x	x
Sources et Eaux (Petite Île – Réunion)	SPL	x	

Tableau 20: Entreprises publiques locales exerçant des activités d'opérateur de service public dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Données 2015. Source : annuaire Fédération des EPL.

Annexe 13 : Contrats de marchés publics et ventes d'eau en gros

En droit de la commande publique, plusieurs outils permettent à une collectivité de faire exécuter par un tiers une prestation dont elle a besoin, soit pour ses services, soit pour accomplir les missions de service public qui lui sont confiées. Une séparation forte est cependant faite entre les contrats de marchés publics et les contrats de concessions.

La présente annexe traite des contrats de marchés publics et des effets de la transposition des la directive marché..

Un cas particulier mérite attention : c'est celui des ventes d'eau en gros qui ne sont pas régies par ce code.

A 13.1 : Le champ des marchés publics

Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics « *avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

A 13.2 : Quels sont les acheteurs soumis aux règles des marchés publics ?

Les acheteurs publics ou privés concernés sont les pouvoirs adjudicateurs (les collectivités ou leurs groupements) et les entités adjudicatrices (ici, des entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux[125])[126].

Parmi les activités d'opérateur de réseaux figure la mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable. Cela s'étend aux activités qui sont liées à l'évacuation ou au traitement des eaux usées, ainsi qu'aux projets de génie hydraulique, d'irrigation ou de drainage, pour autant que le volume d'eau utilisé pour l'alimentation en eau potable représente plus de 20 % du volume total d'eau utilisé pour ces projets.

Les collectivités et leurs groupements et les régies non autonomes (en tant que « pouvoirs adjudicateurs ») et les régies autonomes, les SPL, les SemOp, la plupart des SEM[127] (en tant qu' »entités adjudicatrices ») sont donc soumises à l'ordonnance « marchés publics ».

A 13.3 : Les contrats de gérance

[125] Au sens de cette ordonnance, une entreprise publique est « tout organisme doté de la personnalité juridique qui exerce des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et sur lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs exercent, directement ou indirectement, une influence dominante en raison de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. »

[126] Nous ne développons pas ici le cas des organismes de droit privé qui bénéficient de « droits spéciaux ou exclusifs », le secteur de l'eau potable et de l'assainissement n'étant pas concerné en France par cette situation.

[127] Concernant les SEM, la situation est assez complexe. Voir à ce propos le document « opérateurs publics et concurrence – Annexes » de l'ENA http ://www. ena. fr/index. php ?/fr/recherche/Travaux-des-eleves/Memoires-du-seminaire-d-option-domaine-juridique/Operateurs-publics-et-concurrence-annexes-travaux-des-eleves-2006

La Cour des comptes [128] relevait en 2003 : « *Certaines régies font appel aux entreprises dans le cadre de contrats de gérance dans lesquels les gestionnaires n'exploitent pas le service à leurs risques et périls mais sont rémunérés par les collectivités pour une production identifiée. Or, ces contrats peuvent avoir une durée manifestement trop longue défavorable à une saine concurrence. Le district de Reims, devenu communauté des communes le 1er janvier 2002, a ainsi confié à la Compagnie générale des eaux l'activité de production pour une partie de ses captages. Les deux contrats passés avec cette société avaient initialement une durée de 30 ans, qui a même été allongée par avenant respectivement à 55 et 49 ans.* »

A 13.4 : Le cas particulier des ventes en gros

Certains achats sont cependant hors du champ de cette ordonnance (hors code des marchés publics), notamment les marchés d'achat d'eau en gros.

Cette particularité n'est ni anodine ni anecdotique : plusieurs conflits importants tournent autour des conditions des ventes, même si un certain nombre d'anomalies constituant, à travers ces ventes d'eau, des intercommunalités de fait décriées en 2003 par la Cour des comptes ont depuis été régularisées[129].

Bien que cela soit éloigné du sujet des achats d'eau entre collectivités, il convient de rappeler un conflit ancien, qui avait conduit à une condamnation pécuniaire du SEDIF, qui avait été reconnu par la commission de la concurrence (décision 05-D-58 du 3 novembre 2005) comme ayant fait en entrave à la libre concurrence, avait par exemple concerné une vente d'eau de la SAGEP[130] à la SEMMARIS (qui gère son propre réseau privé d'eau potable au sein du MIN de Rungis), le SEDIF arguant que la SEMMARIS étant située sur une commune adhérant au SEDIF ne pouvait acheter son eau qu'à celui-ci.

Certains conflits sont liés à des tarifs de vente d'eau à une collectivité, par un syndicat détenteur d'infrastructures de production et de transfert, critiqués comme des abus de position

---

[128] « la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement », cour des comptes, décembre 2003, documentation françasaise.

[129] La Cour des comptes, dans son rapport de 2003 déjà cité, relevait en effet : « *De nombreux exemples montrent le développement d'intercommunalités de fait. Ainsi, l'alimentation en eau de la commune de Melun a permis à la Société des Eaux de Melun de livrer de l'eau en gros à d'autres communes de l'agglomération, moyennant le versement d'une participation au budget général de la commune délégante. Les alimentations en eau de plusieurs communes ont pu se greffer autour des installations de production et de distribution d'eau potable créées à l'initiative de Melun sans que toutes les formalités explicites de contractualisation aient été accomplies, entraînant des relations financières peu transparentes, en particulier quant à la répartition des charges et des produits entre collectivités. Une remise en ordre n'est intervenue qu'à partir de 2001 avec neuf des communes concernées. […] A Marseille, une intercommunalité de fait s'est constituée autour des canaux d'alimentation en eau brute et du réseau de distribution d'eau potable de la ville. De nombreuses communes se sont greffées sur le réseau constitué pour la satisfaction des besoins de la ville de Marseille sans que, formellement, toutes les conséquences juridiques et financières en aient été tirées. Seul un protocole d'accord de 1992 entre les communes règle les questions relatives aux modalités de réalisation et de financement des travaux du service de distribution d'eau.[…] L'absence d'une gestion intercommunale dans l'agglomération de Saint-Brieuc a permis au service de la commune centre, qui dispose de la maîtrise de la ressource par l'intermédiaire de sa position au sein du Syndicat mixte du barrage du Gouët, d'imposer ses vues. La régie de l'eau bénéficie en effet d'une capacité de production de l'ordre du double de ses besoins qui lui permet d'alimenter la distribution d'eau d'une commune et celle desservie par deux syndicats mixtes. Disposant, au sein de l'agglomération briochine et de ses environs, de la maîtrise de la ressource et de l'essentiel du traitement de l'eau utilisée, au travers de la station d'épuration du Légué, la commune de Saint-Brieuc oriente la gestion de services présentant objectivement un intérêt communautaire. Une réelle gestion intercommunale contribuerait à mettre fin à la situation où la régie de la commune de Saint-Brieuc est prestataire de service d'autres collectivités. En effet, elle a conclu d'une part des conventions de fourniture d'eau en gros de durée illimitée avec ces collectivités, accords qui constituent des contrats de gérance, que la jurisprudence a défini comme des marchés publics. Elle est d'autre part prestataire de service du syndicat auquel elle est adhérente.* »

[130] Société anonyme de gestion de l'eau de Paris, SEM qui a précédé Eau de Paris, établissement public créé après la remunicipalisation.

dominante (quand bien même la collectivité est membre de syndicat) : un tel conflit est en voie de règlement amiable entre le SIAEAG et Cap Excellence.

Eau de Paris, avec ses grands aqueducs, peut être en mesure de desservir un certain nombre de collectivités sur le trajet de ceux-ci, et notamment de l'aqueduc du Loing La communauté d'agglomération des Lacs d'Essonne (CALE) a fait en juin 2013 le choix de se raccorder à cet aqueduc. Ce raccordement a été rendu effectif en mars 2014 entre l'aqueduc et les réseaux confiés par la CALE à la régie publique de l'eau des lacs de l'Essonne, constituée sous l'impulsion de Gabriel Amard alors qu'il était maire de Viry-Châtillon . Cela s'est traduit par un contrat d'achat d'eau pour 30 ans à Eau de Paris. Les alternances politiques, et des tensions fortes autour de la constitution de cette régie et de ce contrat d'achat en gros, des accusations réciproques multiples entre les protagonistes, publics et privés, dans lesquels la mission n'a pas vocation à entrer, montrent à quel point cette question des achats d'eau en gros est sensible.

Sans que le statut et les conditions de passation de ces marchés, qui portent souvent, comme ils reposent sur des infrastructures lourdes, sur de grandes périodes, soient les seules difficultés, il convient de s'interroger pourquoi les achats d'eau en gros font-ils partie des rares achats publics qui échappent aujourd'hui aux règles des marchés publics ?

Cette exclusion est européenne. L'article 23 de la directive 2014-25 (relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE) précise que cette directive ne s'applique pas aux marchés pour l'achat d'eau[131]. La raison de cette exclusion est expliquée par le considérant 24 : « *les règles de passation de marchés du type de celles qui sont proposées pour les fournitures de produits sont inappropriées pour les achats d'eau,* ***compte tenu de la nécessité de s'approvisionner auprès de sources proches du lieu d'utilisation****.* »

C'est donc bien l'idée qu'il n'y a pas d'alternative pertinente à la ressource la plus proche qui a conduit à cette exclusion. C'est bien souvent le cas, mais ce n'est pas une situation universelle. D'autre part, cette situation de fournisseur exclusif devrait pouvoir, quand elle est justifiée, être encadrée par une logique de juste prix.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2003, privilégiait la sortie de ces situations par la constitution d'un outil de coopération intercommunal d'une taille adaptée à la réalité de cette ressource commune. Si nous avons cité le cas d'Eau de Paris et de l'aqueduc du Loing, c'est notamment pour soulever qu'une telle structure n'est guère envisageable dans certains cas où les transferts de ressources s'opèrent sur de longues distances et l'exemple de la Guadeloupe illustre que, même aussi d'un tel syndicat des tensions fortes existent, notamment si la coexistence de systèmes de ventes d'eau en gros et de gestion directe coexistent au sein de la même structure : la suspicion de mal cloisonner les deux activités et de tirer, pour une part des membres, des avantages indus en faisant supporter des charges sans rapport avec le service rendu à d'autres membres, reste toujours présente.

A 13.5 : L'eau en gros : bien de marché, de club ou bien commun ?

La question du prix juste et stable permettant à toutes les parties prenantes territoriales d'avoir de la visibilité de moyen et long terme quant à l'accès à cette ressource commune est une condition importante de l'optimisation collective des systèmes de mobilisation de celle-ci. Les schémas départementaux d'alimentation en eau potable ont cet objectif d'optimisation et ont été très utiles quand les collectivités ont eu à multiplier leurs interconnections pour assurer la conformité aux normes sanitaires des eaux distribuées. Ils ne sont cependant pas opposables, n'ont aucun caractère prescriptif, et les solutions mises en œuvre ont été bien souvent très différentes de celles ainsi préconisées. Quand bien même une solution optimisant les infrastructures a bien été retenue, l'instabilité des prix de fournitures, et les règles du jeu entre les parties ne sont en rien codifiées.

---

[131] « *pour autant qu'ils soient passés par des entités adjudicatrices exerçant une ou les deux activités relatives à l'eau potable visées à l'article 10, paragraphe 1* » [i.e. : « l*a mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable et l'alimentation de ces réseaux en eau potable* »]

Pour approfondir cette question, il n'est pas inutile de revenir à la nature économique de l'eau (voir les définitions en annexe 6.1).

Dans le cas des interconnexions ou des ventes d'eau entre AO, on n'est plus dans la seule question de la gestion de la ressource en patrimoine commun, mais aussi déjà partiellement dans la gestion d'un « **bien de club** » du fait des infrastructures nécessaires, ici le club étant formé, non pas directement des utilisateurs des services, mais des AO qui ont à optimiser ensemble leurs infrastructures. Et c'est là que le bât blesse : en l'absence de règles communément admises, la gestion déficiente de ces biens de clubs rend la gestion du patrimoine commun illusoire : l'accès à la ressource commune, qui serait prohibitive pour l'une des AO seule, lui est de fait soit dénié en raison de la possibilité de refuser de partager les infrastructures, soit conduit à une situation asymétrique donnant un avantage acquis par l'autre par ses investissements antérieurs et sa maîtrise du foncier.

Qu'il y ait possibilité de concurrence ou non, les ventes d'eau dites « en gros » ne font l'objet d'aucun système de régulation des relations entre collectivités, les contrats n'étant notamment pas régis par le code des marchés publics. Le développement des besoins d'interconnexion et la réforme territoriale vont conduire à des besoins renforcés de régulation (médiation et arbitrage).

Annexe 14 : Délégations (ou concessions) de services publics

A 14.1 : Le droit applicable jusqu'au 31 janvier 2016

La France est l'un des rares États membres de l'Union européenne à être déjà dotée d'un encadrement des contrats de services publics, reposant sur la notion de concession de service public et successivement formalisé avec la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et, dans une forme plus aboutie, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin, codifiée dans le code général des collectivités territoriales, puis, en dernier lieu avec l'article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

Lorsqu'une collectivité décide de faire gérer un service public par un tiers, elle peut ainsi choisir de recourir à un « **contrat de délégation de gestion de service public** » (DSP).

La DSP est définie à l'article L. 1411-1 du Code général des Collectivités Territoriales (CGCT) : « *Une délégation de service public 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* ».

On distingue traditionnellement en France au sein des DSP[132] :

- les « **régies intéressées »** (sous la condition que la rémunération du gestionnaire du service, même si elle lui est versée par la collectivité, varie en fonction des résultats de sa gestion, ce qui le fait participer aux risques de l'exploitation ; dans le cas contraire le contrat sera considéré comme étant un contrat de marché public) ;
- les « **affermages »** : la collectivité délégante assure les investissements, le fermier supporte les frais d'exploitation et d'entretien courant. Il se rémunère directement auprès de l'usager par un prix convenu à l'avance dans le contrat d'affermage, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat et utilisant les principaux indices publiés par l'INSEE. Pour couvrir les investissements nécessaires au maintien du patrimoine, la collectivité vote chaque année une part du tarif qui lui reviendra (la « surtaxe »). Le fermier est chargé de recouvrer cette part auprès de l'abonné par la facture d'eau et de la restituer à la collectivité dans un délai court fixé par le contrat (entre trois et six mois).
- les « **concessions »** : la prise en charge par le concessionnaire (souvent une société privée) non seulement des frais d'exploitation et d'entretien courant mais également des investissements. Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'usager par une redevance fixée dans le contrat de concession, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat et utilisant les principaux indices publiés par l'INSEE. Dans ce type de contrat, la collectivité délégante est souvent dégagée de toute charge financière d'investissement. En contrepartie, elle doit accepter une durée de concession généralement plus longue que l'affermage (la durée maximale est fixée à 20 ans par la loi dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et

---

[132] Aux termes de la Loi MURCEF du 11 décembre 2001, insérant un alinéa supplémentaire dans la loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993, la DSP était définie comme l'ensemble « des contrats par lesquels 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 au résultat d'exploitation du service ». La délégation de service public s'entendait par opposition avec celle de marchés publics (« des contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de service »).

Le contrat de délégation de service public, dont le régime juridique est principalement défini aux articles L 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, se distingue donc légalement du simple contrat d'exploitation par son mode de rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, jurisprudence établie depuis le célèbre arrêt n°168325 du 15 avril1996 du Conseil d'État (*Préfet des Bouches du Rhône c/commune de Lambesc*).

autres déchets). Des concessions de gestion ou d'aménagement, ou d'« aménagement durable » sont possibles en France

- les « **affermages à îlots concessifs »**, qui comportent, au sein d'un contrat majoritairement du type affermage, certains investissements spécifiques ayant une dimension « concessive », c'est-à-dire dans cette terminologie, dont l'investissement est supporté par le délégataire.

A 14.2 : La directive « concession » et sa transposition

La directive « concession » 2014/23 du 26 février 2014 fait de la gestion concédée du service public (qui est une notion ignorée en droit européen) une sous-catégorie des « concessions de service »[133].

Les projets d'ordonnance et du décret associé assurant la transposition en droit français de cette directive ont fait l'objet d'une consultation en septembre 2015 initiée par le Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (MEIN). Les projets d'ordonnance et de décret ont été examinés le 21 janvier 2016 en assemblée générale du conseil d'État. Le délai pour cette transposition s'achève fin février 2016 (deux ans) et les textes , en date respectivement du 30 janvier 2016 (ordonnance n°66) et du 1er février 2016 (décret n°86).

L'ordonnance explicite le champ de la concession (article 5) : « *Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service*[134]*, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation*[135] *lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service. »*

La directive 2014/23 met fin à l'absence en droit européen de la notion de concession et a conduit à unifier dans un même corpus des contrats de concessions :

- de travaux (pour la réalisation d'un ouvrage[136].

---

[133] En droit français, les concessions de services, autres que celles portant sur un service public, ne font l'objet d'aucun encadrement, n'étant soumises qu'aux seuls principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[134] Cette précision du critère majeur d'appréciation du champ concessif est le résultat d'une longue évolution, marquée notamment par l'arrêt CJCE, 10 septembre 2009, *Eurawasser*, aff. C-206/08

[135] La directive 2014/23 précise bien les risques dont il s'agit : « *Un risque d'exploitation devrait trouver son origine dans des facteurs sur lesquels les parties n'ont aucun contrôle. Les risques liés à une mauvaise gestion, à un manquement de l'opérateur économique aux obligations contractuelles ou à des cas de force majeure ne sont pas déterminants aux fins de la qualification en tant que concession, ces risques étant inhérents à tous les contrats, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une concession. Un risque d'exploitation devrait être considéré comme étant le risque d'exposition aux aléas du marché, qui peut être soit un risque lié à la demande, soit un risque lié à l'offre, soit un risque lié à la demande et à l'offre. Le risque lié à la demande désigne le risque portant sur la demande effective pour les travaux ou services qui font l'objet du contrat. Le risque lié à l'offre désigne le risque portant sur la fourniture des travaux ou services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande. Aux fins de l'évaluation du risque d'exploitation, la valeur actuelle nette de tous les investissements, coûts et recettes du concessionnaire devrait être prise en compte de manière homogène et uniforme*. »

[136] Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné remplir par lui-même une fonction économique ou technique. Lorsqu'un contrat de concession porte à la fois sur des services et des travaux, il est un contrat de concession de travaux si son objet principal est d'exécuter des travaux.

- de services. Lorsqu'ils ont pour objet la gestion d'un service public, ils sont qualifiés de contrats de concession de service public[137]. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

La directive et les projets de textes de transposition encadrent les principes des durées des contrats de concession :

- La directive ne fait pas obstacle à la passation de concessions pour une durée supérieure à cinq ans dès lors que la notion d'investissement retenue par la directive s'entend au sens large et rejoint l'approche économique adoptée par le Conseil d'État en la matière (*CE, 11 août 2009, Soc. Maison Comba*, n° 303517).
- *Pour les concessions d'une durée supérieure à cinq ans, la durée maximale de la concession n'excède pas «(article 6-II du décret) : «le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. »*
- Les investissements pris en considération comprennent, selon la directive : « *tant les investissements initiaux que ceux réalisés en cours d'exécution, ce qui peut recouvrer, notamment les dépenses liées aux équipements, aux infrastructures* » (texte de l'étude d'impact)… Le champ couvert par ces définitions est crucial pour la stabilité du système de concessions de services publics en France : notamment, selon que le **renouvellement des équipements**, qui sont les seuls investissements prévus dans les contrats dits d'**affermage** (qui sont les plus nombreux), sont inclus ou non dans le périmètre, ceux-ci seront ou non, de fait, limités à cinq années.
- Le décret est très clair[138] de ce point de vue (article 6-I) : « l*es investissements [..] s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux réalisés pendant la durée du contrat de concession, nécessaires pour l'exploitation des travaux ou des services concédés.* ***Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel*** *»*.
- La directive encadre également le recours aux avenants, en procédant à une quasi-codification de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE, 19 juin 2008, *Pressetext Nachrichtenagentur Gmbh*) (Figure 29).

---

[137] Lorsqu'il porte à la fois sur un service et un service public, il est un contrat de concession de service public si son objet principal porte sur la gestion d'un service public.

[138] La mission ne dispose pas d'éléments indiquant que ces évolutions induiraient une modification dans la durée effective des durées des contrats. Durant la phase de consultation, les positions ont été contrastées et ont reflété des analyses différentes en termes d'opportunité :

- certains, partant du principe que la réduction des durées serait a priori satisfaisante par le meilleur rythme de remise en concurrence qu'elle offrirait, en concluaient qu'il convenait donc de restreindre à l'essentiel les investissements pris en compte, une trop grande durée correspondant à une logique de garantie de stabilité des rémunérations contraire à la prise de risque qui distingue les DSP des marchés publics. Les tenants de cette position étaient par ailleurs essentiellement des acteurs qui prônent le retour à la régie et auxquels une restriction du champ des DSP apparaissaient sans doute comme une opportunité ;

- d'autres considéraient inversement que ce serait d'une part ignorer l'importance et la variété des investissements, matériels et immatériels, nécessaires à l'exercice de cette responsabilité, et d'autre part inciter fortement à une vision court-termiste allant à l'encontre des besoins de gestion durable du patrimoine confié à l'opérateur. C'étaient pour beaucoup des opérateurs privés qui exprimaient cette crainte, et leur intérêt dans ce débat paraissait en effet évident.

Au final, la définition retenue reprend et explicite bien l'ensemble des composantes qui peuvent être retenues.

TYPE DE CONTRATS	DISPOSITIONS APPLICABLES	
	Avant	Après *- Extension à tous les contrats de concession -*
Contrats de concession de services publics	Encadrement direct de toute prolongation de la durée de la délégation de service public, autorisée uniquement pour : - Des motifs d'intérêt général, avec une limitation de la prolongation à un an ; - La réalisation de nouveaux investissements matériels demandés par l'autorité délégante, sous réserve du respect de conditions strictes.	Encadrement indirect de la modification de la durée des contrats de concession : - la durée de tous les contrats de type concessif, quel que soit leur objet, peut être modifiée, réduite ou prolongée ; - toute modification d'une telle durée doit s'inscrire dans l'un des 6 cas de modification autorisée, fixés par les articles 34 et 35 du décret, et respecter strictement les conditions de validité qu'ils fixent.

Figure 29: Effets du projet de transposition de la directive concession sur les avenants des contrats. Source : fiche d'impact du projet de décret, MEIN, juillet 2015.

La directive :

- s'applique au-delà d'un montant de 5 186 000 d'euros, ce montant étant compris comme le chiffre d'affaires total du concessionnaire eu égard aux travaux et services qui font l'objet de la concession, estimé par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour la durée du contrat ;
- ne s'applique pas à l'eau potable, mais en revanche à l'assainissement. Un peu plus de 1000 concessions de service public d'assainissement en France dépassent actuellement ce seuil ; plus précisément , l'article 12 précise : « *La présente directive ne s'applique pas aux concessions attribuées pour :*

  a) la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable ;

  b) l'alimentation de ces réseaux en eau potable. [139]»

Exclu du champ de la directive, le secteur de l'eau relève cependant soit de la loi Sapin, soit de l'ordonnance du 15 juillet 2009, selon qu'il s'agit d'une concession de travaux ou de services et est par ailleurs soumis aux principes généraux du TFUE sur le fonctionnement de l'Union européenne (CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria, aff C-324/98), mais également avec l'impératif d'ordre public imposant de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de la commande publique et à la transparence des procédures de passation (CE, Ass., 8 avril 2009, Commune d'Olivet, n°271737 ; CE, 7 mai 2013, Société auxiliaire de parcs de la région parisienne, n° 365043).

L'ordonnance et le décret relatifs aux contrats de concession se situent dans la continuité des textes français antérieurs et évitent, à juste titre selon la mission, de se limiter au champ restreint de la directive excluant l'eau potable. En cela, cette transposition évite de créer des disparités qui n'auraient eu aucun sens entre l'eau potable et l'assainissement.

Les quelques assouplissements pouvant concerner les SEM sont, somme toute, mineurs dans le domaine des services publics objet de ce rapport et ne sont vraisemblablement pas de nature à modifier les équilibres entre les divers outils à disposition des AO, dans la mesure où de toutes façons il est clair que les SEM sont soumises à concurrence dans ce cadre concessif. Les informations exigées dans les RAD sont maintenues mais l'obligation de transparence est largement renforcée à travers les mesures portant sur l'Open Data (voir annexe16.3.3).

---

[139] Un deuxième paragraphe de ce même article a suscité diverses interprétations. En effet il stipule : « *La présente directive ne s'applique pas non plus aux concessions portant sur l'un des objets suivants ou sur les deux lorsqu'elles concernent une activité visée au paragraphe 1 : des projets de génie hydraulique, d'irrigation ou de drainage, pour autant que le volume d'eau destiné à l'alimentation en eau potable représente plus de 20 % du volume total d'eau mis à disposition par ces projets ou ces installations d'irrigation ou de drainage ; ou l'évacuation ou le traitement des eaux usées* ».

- ne s'applique pas aux entités publiques et privées entre elles quand elles relèvent d'une même autorité publique, avec des niveaux de contrôle définis par les textes (cas des « **entreprises liées** » et des « **quasi-régies** »)[140]. Les critères permettant la reconnaissance d'une relation de quasi-régie s'appliquent bien entendu aux SPL mais, selon les choix proposés aujourd'hui dans les textes de transposition, pourrait éventuellement bénéficier aux SEM quand la part privée du capital ou le poids dans la gouvernance et que leurs activités hors du champ des autorités publiques figurant à son capital est limitée.

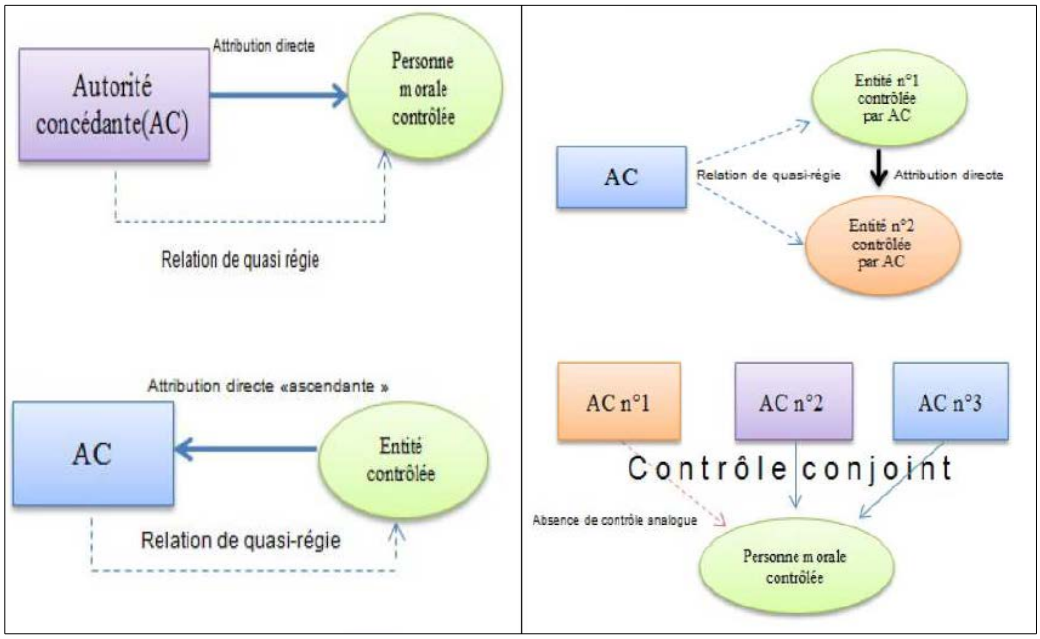


Figure 30: Les quasi-régies dans la transposition de la directive concession. Les cas d'exclusion du champ d'application de la directive concession. Source : étude d'impact du projet de décret, MEIN, juillet 2015.

A 14.3 : Encadrement et contrôle des contrats

A 14.3.1 : Un besoin d'encadrement qui émerge dans les années 1990

Les services publics d'eau potable et d'assainissement sont de la responsabilité des communes et ont le caractère d'un « monopole naturel local » faisant l'objet d'un service industriel et commercial. Les communes sont libres de l'organisation de ces services et peuvent l'exercer soit directement en régie (opérateur public), soit en concéder tout ou partie de l'exécution à des acteurs privés (opérateur privé) sous différentes formes contractuelles (souvent des délégations de gestion de services publics - DSP) dont la durée et les conditions d'exécution ont été progressivement encadrées par des dispositions européennes et nationales. À l'encadrement des contrats, qui ne porte que sur les opérateurs privés, s'est ajouté plus récemment une régulation nationale. obligeant les opérateurs aussi bien publics que privés à publier leurs résultats et à se soumettre à l'opinion publique.

[140] Le champ de l'exception relative à la quasi-régie a été assoupli dans la directive, permettant aux autorités concédantes de confier sans publicité ni mise en concurrence des prestations à des entités qu'elles contrôlent tout en comportant une part de capitaux privés (moins de 20 %), sous réserve notamment que cette participation privée ne confère ni un pouvoir de contrôle ni une capacité de blocage.

Ce renforcement progressif de la régulation nationale a été largement stimulé par la révélation de situations d'abus dans la gestion des marchés de concession de service, voire de corruption, par exemple à Grenoble avec le procès « Carignon » en 1995. Les services d'eau et d'assainissement avaient été fortement critiqués par les associations de consommateurs comme la revue Que Choisir dans un article du 31 janvier 2006 intitulé « *Eau : scandale sur facture* ». Il est plus que satisfaisant de voir qu'en novembre 2013 (n°519) la même revue, tout en continuant à porter de nombreux sujets d'interpellation (titre du dossier : « *Factures d'eau, des écarts injustifiables* »), titrait l'un des articles de ce dossier : « *Enfin une vraie concurrence* ».

A 14.3.2 : Les obligations et le rôle des DDFIP

Les principales étapes de ce renforcement de la régulation sont :

- La loi dite « loi Sapin » en 1993[141] a posé le principe de limitation de la durée des contrats de concession dans son article 40, codifié à l'article L. 1411-2 du CGCT. Celle-ci est déterminée en fonction des prestations demandées au concessionnaire et ne peut, en principe, excéder « la durée normale d'amortissement » des investissements à réaliser.
- La loi dite « loi Barnier » en 1995[142] a complété cette disposition en précisant que, dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, cette durée ne peut, en principe, être supérieure à vingt ans.
- La loi dite « loi Mazeaud » en 1995[143] a instauré l'obligation du rapport d'activité du concessionnaire » annuel et précisé les informations à fournir.
- La loi dite « démocratie de proximité » (déjà citée) en 2002 a instauré l'obligation de consulter les CCSPL pour toute DSP.
- La loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006[144] créant des obligations de transparence au niveau communal (rapport du maire et rapport du concessionnaire, création de commissions consultatives) et un système national d'informations sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) destiné à publier les informations produites par les autorités organisatrices et contrôlées par les services de l'État.

Un arrêt du Conseil d'État dit « jurisprudence Olivet » en 2009[145] a apporté des précisions sur l'application des dispositions relatives à la durée des concessions de service public dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères et des autres déchets. Le Conseil d'État a estimé que les contrats conclus dans ces domaines avant la « Loi Barnier » pour une durée supérieure à 20 ans ne pourraient plus être régulièrement exécutés à compter du 3 février 2015, sauf justifications particulières soumises à l'examen du directeur départemental des Finances publiques. Cet arrêt a imposé aux collectivités et à leurs concessionnaires de service public d'examiner les clauses de leurs contrats en cours d'exécution conclus avant l'entrée en vigueur des lois du 29 janvier 1993 et 2 février 1995, afin de s'assurer que la limitation de leur durée, décomptée à partir de l'entrée en vigueur de ces lois et conformément à leurs dispositions, n'est pas et ne sera pas dépassée[146]. Il a rappelé que les lois Sapin et Barnier répondent à un impératif d'ordre public qui est le libre accès à la

---

[141] Loi n°93-122 du 29 avril 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

[142] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

[143] Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et concessions de service public. Elle prévoit la remise d'un rapport par le concessionnaire qui doit comporter les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la concession et une analyse de la qualité du service. Le rapport doit être assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

[144] Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006.

[145] Arrêt du 8 avril 2009, Assemblée du Contentieux du Conseil d'État, Compagnie générale des eaux – Commune d'Olivet (n° 271737).

[146] Voir l'instruction de la DGF n° 10-029-M0 du 7 décembre 2010 relative à aux conséquences de l'arrêt « commune d'Olivet ».

commande publique de tous les opérateurs économiques et la transparence des procédures de passation.

Hormis cette disposition spécifique introduite par l'arrêt Olivet qui aujourd'hui ne devrait plus trouver de nouvelle application, l'avis du DDFIP est explicitement nécessaire dans trois cas[147] :

- projet de DSP dont la durée dépasse 20 ans : l'article L. 1411-2, dans son 1er alinéa, précise que, dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, si les parties souhaitent dépasser une durée contractuelle de vingt ans, l'autorité délégante doit saisir le DDFIP d'un examen préalable des justificatifs de dépassement de la durée. Ses conclusions sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante avant toute délibération relative à la concession et l'avis du DDFIP joue un rôle informatif dans la procédure de passation d'une concession.
- avenant prolongeant la DSP pour maintenir son économie générale : il concerne la prolongation par voie d'avenant, en cours d'exécution, lorsque des investissements nouveaux ont été réalisés. Le 2° alinéa de l'article L. 1411-2 dispose qu'« une concession de service ne peut être prolongée que […] b) Lorsque le concessionnaire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la concession et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive. » S'agissant de la procédure, les textes prévoient un vote préalable de l'assemblée délibérante. Le Conseil d'État a indiqué, dans son avis du 20 février 1996 (n° 358595, rapport public pour 1996, p. 334), que la prolongation par avenant de la durée d'une concession de service public au-delà de 20 ans devait être précédée de l'avis du TPG.
- avenant prolongeant la DSP pour motif d'intérêt général) : le 2° alinéa de l'article L. 1411-2 mentionne également la prolongation par avenant pour une durée d'un an de la convention de DSP pour un motif d'intérêt général dès lors que la durée totale du contrat, reconduction comprise, dépasse 20 ans. Cette disposition pourrait ne pas subsister après la transposition de la directive concession.

A 14.3.3 : L'observatoire « loi Sapin »

Un observatoire a été constitué en 1999 pour suivre les procédures dite « loi Sapin », c'est-à-dire les appels d'offres de concessions de services publics d'eau potable et d'assainissement. Sous le pilotage du ministère, puis maintenant de l'ONEMA, et s'appuyant successivement sur l'ENGREF, puis Sofres et maintenant sur AgroParisTech Il montre notamment il repère les procédures lancées, puis recueille auprès des AO ou des opérateurs un certain nombre d'informations (contexte de concurrence, durée des contrats, tarifs avant et après, répartition des recettes AO – concessionnaire, contenu des contrats, etc. Des synthèses sont disponibles sur le site de l'ONEMA.[148]

Le nombre de procédures recensées (les données détaillées ne sont ensuite disponibles que sur une partie d'entre elles), est lié de façon générale au nombre de contrats préexistants arrivant à terme et a assez logiquement augmenté avec la baisse des durées moyennes de ceux-ci. Après une croissance d'environ 20 % entre 1998 et 2007, il apparaît assez stable durant la période 2007-2012 où cette information est disponible (Figure 31). ce nombre aura sans doute connu une augmentation sensible, mais conjoncturelle, entre 2013 et 2015 avec l'effet de l'arrêt Olivet.

---

[147] Voir notamment l'instruction de la DGF n° 97-028-M0 du 25 février 1997, relative aux DSP dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

[148] Les rapports détaillés d'enquête sont téléchargeables sur

http ://www. agroparistech. fr/Observatoire-des-delegations-de. html pour les plus anciens

et http ://www. services. eaufrance. fr/synthese/rapports#Observatoire_deleg_SP depuis 2007.

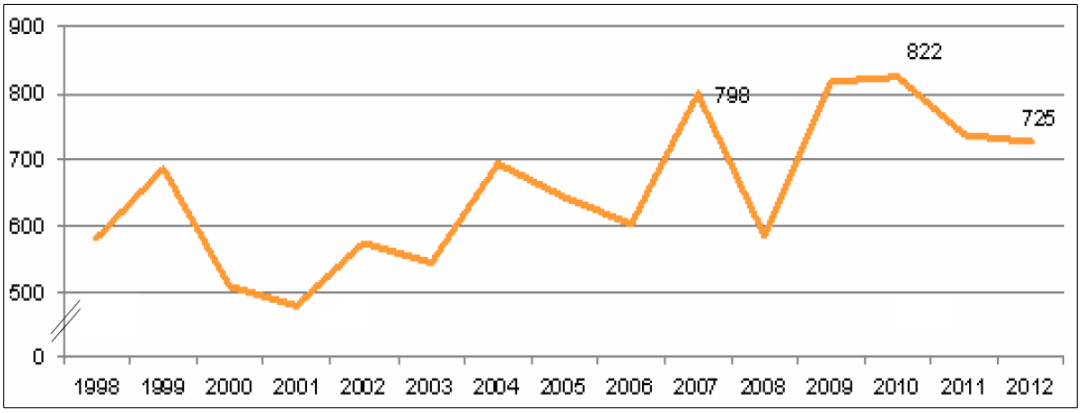


Figure 31: Nombre de procédures « Loi Sapin ». Source : ONEMA, 2015.

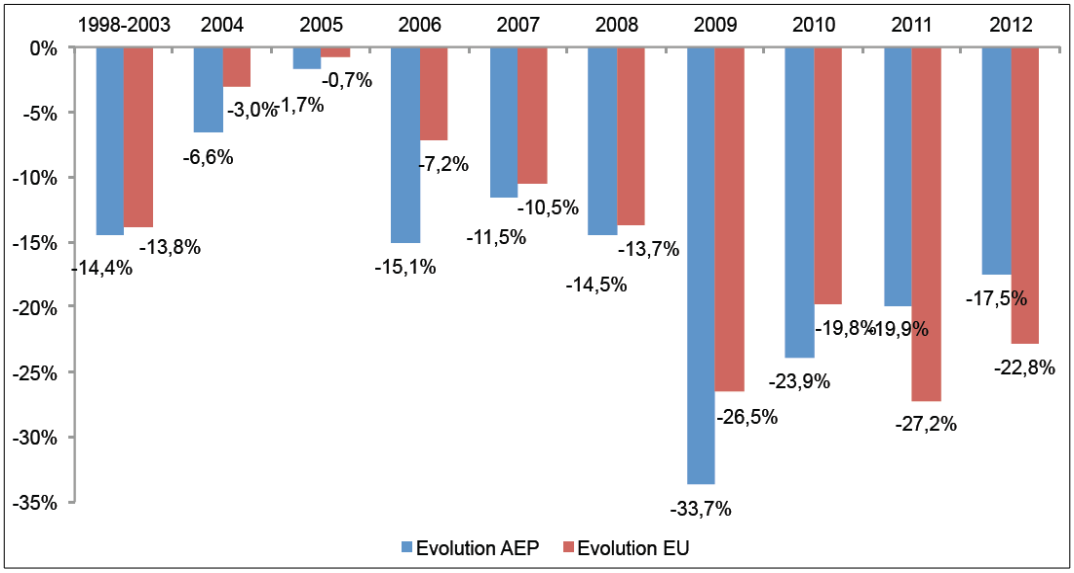


Figure 32: Baisses constatées de la part du délégataire au changement de contrat. Source : ONEMA, 2015.

Selon les synthèses de ces travaux : « *Les procédures 2012 donnent lieu à une diminution de la part (en moyenne pondérée par le volume) payée au concessionnaire de l'ordre de 20 %, plus marquée pour l'AC (- 22,8 %) que pour l'AEP (-17,5 %). Près d'un quart (27 %) des services en renouvellement ont étudié l'intérêt d'un retour en régie. Pour l'usager, cette baisse de la part concessionnaire n'est cependant pas systématiquement perceptible car elle est souvent concomitante avec une hausse de la part revenant à la collectivité* »[149]. « *Après une période où les baisses étaient moins marquées (2004 et 2005), les baisses des années suivantes ont été significatives* » (Figures 32 et 33).

[149] Ces augmentations ne les compensent que partiellement. Ce nouveau partage des recettes, s'il est destiné à l'amélioration du patrimoine, traduit une orientation vertueuse (baisse des coûts d'exploitation au profit de la gestion patrimoniale).

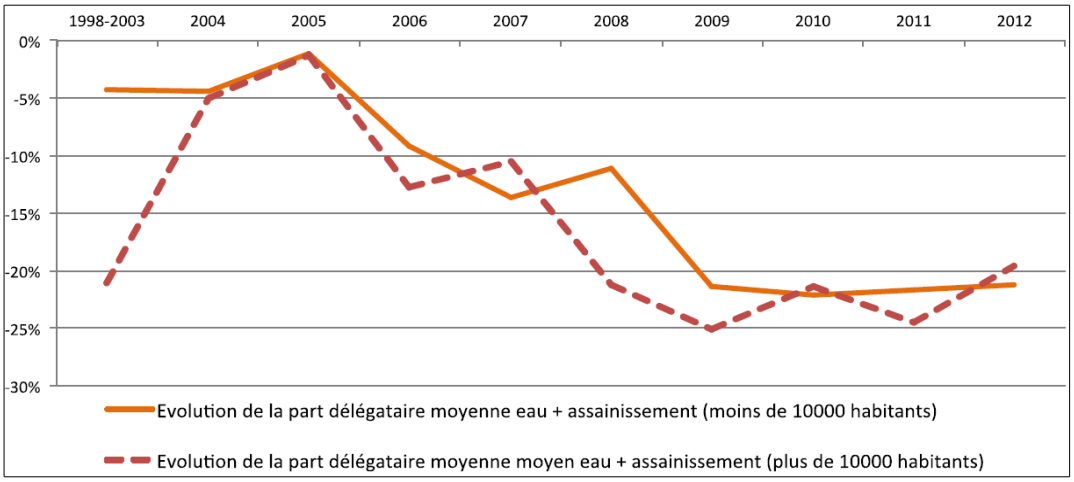


Figure 33: Rémunération du délégataire dans les nouveaux contrats. Source : ONEMA, SISPEA – observatoire loi Sapin, 2015

« *Le nombre moyen d'offres par procédure reste limité (2 en 2012), même si l'impression de concurrence ressentie par les collectivités lors de la procédure est fréquente* » (Figure 34).

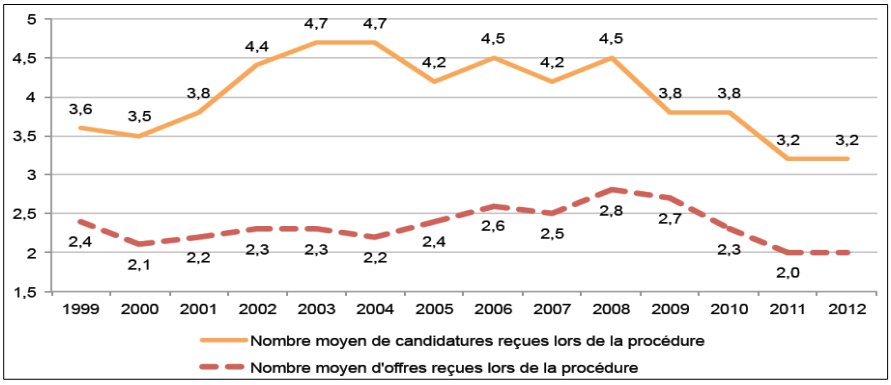


Figure 34: Nombre moyen de candidatures et de d'offres déposées pour les DSP eau potable et assainissement. Source : ONEMA, 2015.

L'observatoire « loi Sapin » met en évidence « *l'effet de la taille des services concédés comme un facteur important pour caractériser l'attractivité des services pour les opérateurs et dès lors, la concurrence dont ils peuvent bénéficier lors des négociations. Ainsi les services de moins de 4 000 habitants semblent moins attractifs en termes de nombre d'offres mais bénéficient néanmoins de la baisse des prix.* »

« *Dans neuf cas sur dix l'AO signe un nouveau contrat avec le concessionnaire précédent* »[150].

« *La durée moyenne des contrats, après procédure, est stable (autour de 11 ans) sur la période 1998-2012. Elle est bien inférieure pour les Communautés (8 ans), probablement du fait de la nécessité d'harmoniser les dates d'échéances des contrats sur l'ensemble du territoire communautaire.* »

[150] L'année 1999 (82 %) et l'année 2009 (79 %) se distinguent par des chiffres plus bas, mais aucune tendance interannuelle ne se dessine.

A 14.3.4 : Intensité de la concurrence pour les contrats de délégation de gestion de services publics

L'offre privée reste concentrée au sein de 3 grands groupes principaux en France : Veolia, Suez et Saur (figure 35)[151]. Les capitaux des sociétés communes à Suez et Veolia ont été décroisées en 2012 suite à diverses procédures européennes.

Les entreprises de services eau potable et assainissement ont un chiffre d'affaires de 5,3 Md€/an en France dont 4,9 Md€/an en DSP et 0,4 Md€/an en autres prestations de services, ces chiffres étant stables sur 2011-2013. Quelques acteurs étrangers, peu nombreux, ont tenté récemment de faire leur entrée sur le marché français. Tel avait été le cas de la société allemande *Gelsenwasser* qui avait racheté la société Nantaise des Eaux entre 2007 et 2009 avant que celle-ci lui soit finalement rachetée par Suez en 2015. Tel a été également le cas récemment du groupe espagnol Aqualia (79 % de son chiffre d'affaires en Espagne, 6e mondial et troisième en Europe)[152]. Pour l'instant, ils peinent donc à percer.

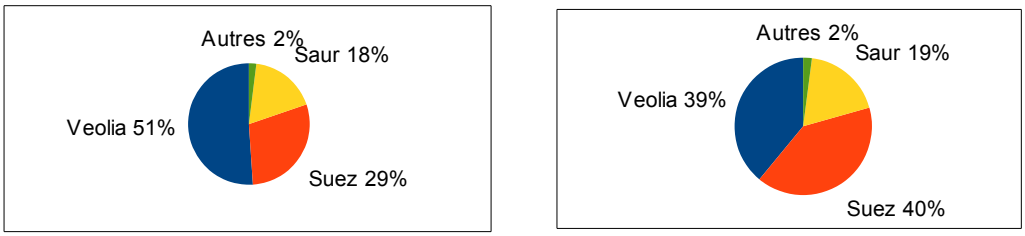


Figure 35: Parts de marché des opérateurs privés (habitants desservis). Eau potable à gauche, assainissement collectif à droite. D'après données BIPE&FP2E, 2015.

Veolia et Suez sont également les 2 leaders mondiaux du secteur. Les entreprises françaises de services d'eau potable et d'assainissement réalisent dans ces secteurs 60 % de leur chiffre d'affaires à l'étranger (8,4 Md€/an) et y emploient 66 % de leurs 94 000 agents. Elles y desservent 132 millions d'habitants pour l'eau potable et 75 millions pour l'assainissement (données FP2E 2013).

La DGCCRF, dans un texte communiqué à la mission à l'occasion de ses travaux précise son appréciation de cette situation de concurrence :

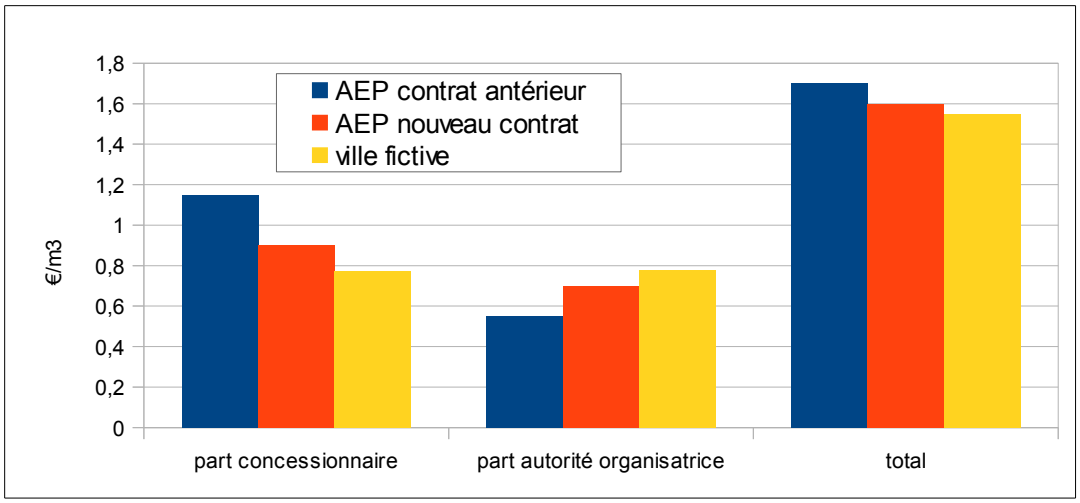
« *Les services de la DGCCRF ont mené une enquête de juillet 2014 à mars 2015 qui a permis d'examiner une cinquante de renouvellements de délégations de service public (DSP) lancées par les collectivités locales détentrices de la compétence en matière d'eau et ce, dans sept régions différentes. Celle-ci a conduit au constat d'une faible intensité concurrentielle sur le secteur, illustré par un taux élevé de reconduction des titulaires sortants de l'ordre de 85 %. En outre, les éléments relevés dans le cadre de cette enquête montrent un comportement souvent peu offensif de la part des éventuels concurrents présents à l'échelle nationale. Ceux-ci s'abstiennent parfois de déposer une offre lors des consultations, quand bien même ils disposent des capacités techniques et financières pour le faire. De manière générale, l'enquête permet d'observer que les petites et moyennes entreprises tentent régulièrement de concourir, mais qu'elles ne parviennent pas à s'implanter face aux majors du secteur qui restent détenteurs de la majorité des DSP (Veolia, Suez, et dans une moindre mesure Saur). Malgré*

[151] La FP2E, qui compte 7 adhérents (outre les 3 grands groupes, Sogedo (indépendant), Alteau (filiale d'Aqualter), Sefo (groupe SPI) et Derichebourg (indépendant)), recense environ 15 opérateurs privés en France. La société Derichebourg Aqua a été créée en 2012.

[152] Cette société a par exemple concouru pour la DSP d'assainissement et de distribution de l'eau potable de la communauté d'agglomération Arles, Crau, Camargue Montagnette (ACCM). Ce contrat a été attribué par l'ACCM le 14 octobre 2015 à la SAUR. Il était auparavant concédé à la Société des Eaux de Marseille, filiale de Veolia.

cette situation, il faut souligner une tendance récente à la conclusion de contrats plus avantageux au profit des collectivités délégantes, marqués par des durées plus courtes de 12 ans en moyenne sur les renouvellements de DSP examinés, ainsi que par des tarifs plus attractifs de l'ordre de -26 % pour des prestations de service équivalentes. Il semble que ce soit l'argument d'un possible retour en régie publique qui explique ce résultat, exploité par les collectivités comme un moyen de pression alternatif à l'intensité concurrentielle faible du secteur. »

Ces évolutions les rapprochent de l'estimation faite par la mission, pour la ville-type de 100 000 habitants et dont elle a reconstruit les charges, alors que ces estimations ont été établies sur des bases d'une toute autre nature. On présente ces éléments pour les villes de plus de 20 000 habitants, comparables à la ville fictive présentée par la mission (Figure 36).



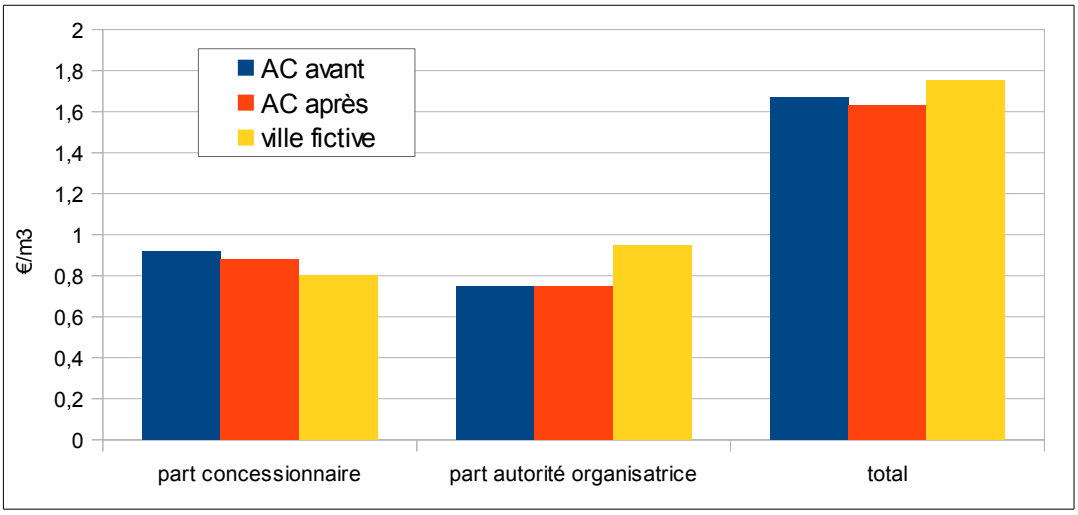


Figure 36: Montant HT des parts du concessionnaire et de l'autorité organisatrice dans les contrats remis en concurrence en 2012 et dans les contrats qui précédaient. Strate des villes de plus de 20 000 habitants (source : Observatoire loi Sapin, 2015). Comparaison avec les charges calculées par la mission pour l'exploitation et pour la gestion du patrimoine pour une ville fictive de 100 000 habitants (Eau potable en haut et assainissement en bas).

Annexe 15 : La politique du département des Landes

Si habituellement les acteurs publics ne différencient pas leurs aides selon les modes de gestion, une exception notable et celle du département des landes. Nous reprenons ici le résumé qu'en fait la Cour des comptes dans son rapport de 2014 sur les régies :

« *Le département des Landes a une politique spécifique et particulièrement volontariste dans le domaine des investissements des services d'eau et d'assainissement. Alors que les aides à l'investissement des départements sont normalement accordées aux services publics de l'eau, quels que soient leurs modes de gestion, affermés ou en régie, le département des Landes a cherché à privilégier les seules régies sur son territoire. Depuis 1996, le département a d'abord décidé de majorer de 5 % les aides aux services exploités en régie, puis d'accorder aux seules régies la totalité de ses concours. Une longue bataille juridique oppose depuis lors le département à la fédération professionnelle des entreprises privées du secteur qui estimait cette politique discriminatoire illégale. Les principales décisions juridictionnelles rendues à ce jour ont toutefois été favorables au département. Dans sa décision du 8 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a notamment confirmé la possibilité de moduler les subventions allouées aux collectivités compétentes en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service (régie ou affermage). Dans un arrêt du 3 mars 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux l'a autorisé à réserver la totalité de ses aides aux seuls services exploités en régie*[153]*. »*

[153] La Cour des comptes ajoute : « *Sur la période 2008-2012, il a notamment versé 17,9 M€ d'aides à l'investissement dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, soit 28 % du montant des investissements réalisés par les régies du département. 50 % de ces aides ont été accordées au syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC) qui regroupe 76 communes pour l'eau et 79 pour l'assainissement. Les communes membres du SYDEC, conformément au règlement financier de ce dernier, sont par ailleurs incitées à participer également à l'effort de financement des investissements jusqu'à un plafond de 37 % du montant engagé. Les communes nouvellement adhérentes non équipées d'un réseau d'assainissement sont obligées de financer 35 % de l'équipement nécessaire. Avec les aides de l'agence de l'eau, les investissements réalisés sur le territoire des communes membres du SYDEC sont ainsi subventionnés en moyenne pour les deux tiers de leur montant* ».

Annexe 16 : Contrôle, comptes-rendus et régulation

A 16.1 : Le champ de la régulation

La régulation joue un rôle crucial dans le bon fonctionnement des services publics[154], d'autant plus certainement qu'ils sont en situation de monopole public. L'OCDE a publié récemment une revue des bonnes pratiques de régulation dans les pays de l'OCDE, tous secteurs confondus,[155] et a ensuite analysé les fonctions et organisations des régulateurs de l'eau lorsque le système de régulation fait appel à un organisme régulateur spécifique et indépendant[156].

Dans l'esprit commun de nombreux acteurs, on identifie les fonctions de régulation des services avec ce que nous appelons ici régulation économique, et bien souvent se limite-t-on à la fixation et au contrôle des prix, ou au contrôle des contrats avec des opérateurs privés. Nous considérons au contraire que la régulation doit être comprise dans l'ensemble de ses aspects (économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, et éthiques) ; elle est en général exercée distinctement du contrôle de conformité par l'État, mais ils constituent en fait un ensemble indissociable. Pour une compréhension de la régulation économique opérée notamment dans le secteur ferroviaire, on se reportera notamment à l'interview de Jean Tirole dont de très larges extraits sont repris en annexe 17 qui reprend également une réflexion large sur les questions de tarification et de financement.

On confond aussi parfois le niveau de contrôle/régulation avec le contrôle qu'exerce chaque autorité organisatrice quant à l'exécution du service par son opérateur.

Dès lors qu'il y a des autorités organisatrices locales, le contrôle/régulation de l'État doit s'exercer sur l'AO et non sur ses opérateurs, mais cela n'interdit en rien que la performance des opérateurs choisis par l'AO soit à cette occasion questionnée.

On nomme en général de « régulation par la mise en lumière » la situation où une autorité exerce un pouvoir moral d'injonction sans véritable pouvoir d'action directe (*sunshine regulation*)[157].

Le dispositif français actuel ne semble pas avoir encore tous les attributs d'une telle régulation, même si l'on entend bien que c'est l'intention qui s'est progressivement dessinée. Les

---

[154] Voir par exemple Bruno Johannès and Pierre-Alain Roche, « *The regulation of water public services in France* », in « *Regulating network utilities in the U.E.* », Oxford University Press, Oxford, 2000 et Pierre-Alain Roche : « *Régulation des services d'eau et d'assainissement* », in E. Cohen et al, "*Enchères et gestion publique*", pp. 245-262, Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris, 2001

[155] « *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – The Governance of Regulators* », OECD Publishing, Paris, 2014

[156] « *The Governance of Water Regulator*s », OECD Publishing, Paris, 2015.

[157] Sur la notion de régulation par la mise en lumière, voir « *Regulation of Network Utilities – the European Experience* », Claude Henry, Michel Matheu, Alain Jeunemaître ed., Oxord University Press, 2001. C'est Charles Francis Adams qui, placé à la tête de la *Massachusetts Railroad Commission* après la publication de son ouvrage « *A chapter of Erie* » en 1869, inventa ce concept que l'historien A.T. Hadley résuma très bien en 1885 : « *cette commission n'avait aucun pouvoir, hormis celui de faire des rapports, mais ces rapports étaient suffisamment forts pour commander le respect et même l'obéissance* ». Dans ce même ouvrage collectif de 2001, Pierre-Alain Roche et Bruno Johannès rappelaient qu'en France cette troisième composante de la régulation par l'État (la mise en lumière) n'était pas encore développée et appelaient à le faire, en complément de la régulation des contrats et de celle par les normes. 15 ans plus tard, les progrès dans ce domaine sont très réels.

principaux écarts entre la situation actuelle et ce qui pourrait être considéré comme une véritable régulation par la mise en lumière sont aujourd'hui :

- **insuffisance des obligations de publication**. Pour l'instant les efforts déployés par l'État pour que la base soit la plus complète possible ont conduit à des premiers résultats encourageants en termes de population couverte pour les données les pus élémentaires (70 %), ce taux s'effondre dès qu'on entre dans des paramètres cruciaux pour la régulation, et notablement pour la régulation économique. Les obligations nouvellement créées par la loi NOTRe[158], limitant le caractère facultatif de la transmission à SISPEA aux cas des autorités de moins de 3500 habitants, à compter du 1er janvier 2016, ne peuvent qu'aller dans le bon sens, sans pour autant que des sanctions soient effectivement prévues et sans qu'il soit aujourd'hui établi que les services de l'État, qui auront à se saisir de faire respecter cette obligation, seront véritablement mobilisés et équipés pour le faire ;
- **insuffisance du contrôle des données publiées** ; ce contrôle censé être exercé par les services extérieurs de l'État, malgré les efforts dégagés par la DEB pour placer ce sujet parmi les priorités de leur action, n'a pour l'instant donné que de piètres résultats en matière de qualité et de consistance des données publiées ; il n'est en tout état de cause qu'un contrôle de cohérence, la responsabilité des données appartenant à l'autorité organisatrice
- **absence d'indépendance et de contrôle formel** des documents publiés par l'ONEMA par une instance indépendante disposant de moyens, voire de pouvoirs propres, comme cela existe en général dans le domaine des productions statistiques. Même si le regard que porte le CNE et particulièrement la CCPQSPEA (qui est bien une commission « consultative » et non une commission « de contrôle ») est très attentif, et qu'ils impliquent de nombreux acteurs dans des analyses critiques, propositions d'améliorations et exploitations des résultats, cela ne peut se substituer à l'existence d'une commission de contrôle.

En l'absence de terminologie adaptée pour caractériser la présente situation, nous parlerons ici de « régulation par collecte et publication d'informations » – plutôt que « régulation par mise en lumière » – (que nous traduirions volontiers en « *moonlight regulation* » – plutôt que « *sunshine regulation* » – pour caractériser le chemin à parcourir).

On développe ici les aspects les plus directement en lien avec l'objet de la mission dans l'ensemble de ces outils de régulation.

A 16.2 : Responsabilité sanitaire et environnementale

Si Louis Pasteur a été conduit à dire « nous buvons 90 % de nos maladies », ce qui reste largement vrai dans les pays en développement, la France bénéficie aujourd'hui d'une situation où une très large part de la population est desservie à domicile par des réseaux publics délivrant une eau dont la qualité sanitaire (sa potabilité) a permis d'écarter depuis au moins 40 ans l'essentiel des risques sanitaires majeurs, ceux qui sont susceptibles de peser sensiblement dans la mortalité et la morbidité. La qualité de l'eau répond à un ensemble de normes et fait l'objet de contrôles décrits plus loin. Quelques questions émergentes et dont les enjeux sont encore mal évalués sont évoquées au chapitre 2.

Du point de vue environnemental, les rejets des eaux usées des industries et des collectivités (réseaux d'assainissement) font l'objet de progrès plus récents, et continuent à nécessiter des améliorations, notamment lors des épisodes pluviaux.

Tant du point de vue sanitaire qu'environnemental, la dimension européenne de la définition des règles et des encadrements est très présente, mais ce sont bien entendu les autorités

[158] Cette disposition suppose la publication d'un décret d'ici là, la mission ne dispose pas à ce jour d'un projet d'un tel texte.

françaises, nationales et territoriales, qui sont en responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle.

Au-delà de ces considérations sectorielles, les demandes à l'égard de ces services publics se complexifient : l'intégration des services publics d'eau et d'assainissement dans une conception plus large d'un système urbain doit participer à l'optimisation de ses espaces et équipements publics largement multi-fonctionnels. Ils doivent également s'attacher à la réduction des externalités négatives liées à l'ensemble de leurs cycles de vie (notamment les consommations de produits, des boues et les consommations énergétiques).

Compte-tenu du champ de la commande, ces diverses dimensions ne sont examinées dans le présent rapport que dans la mesure où elles auront une interaction directe avec la question de la formation des prix des services. Il convient cependant de garder à l'esprit que cette vision du service laisse de fait de côté de nombreuses dimensions stratégiques essentielles de ces services.

Le schéma de la figure 37 illustre l'organisation de la régulation des services.

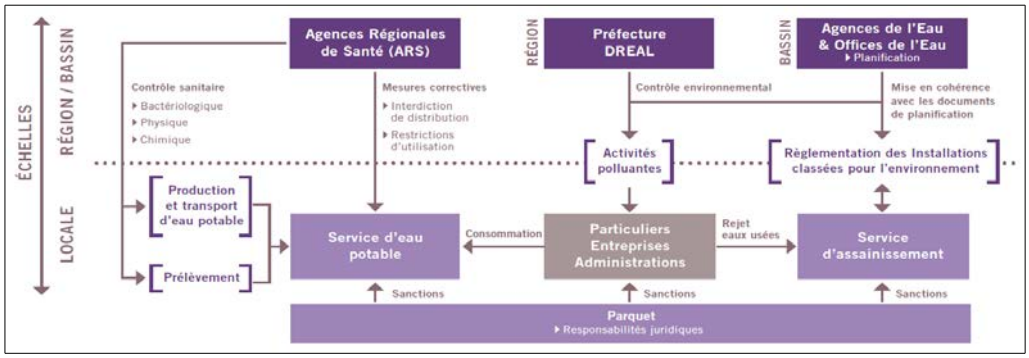


Figure 37: Système français de régulation sanitaire et environnemental des services d'eau potable et d'assainissement. Source : BIPE&FP2E, 2015.

Les résultats de ces contrôles sont accessibles sur des bases de données spécifiques. Elles mettent en évidence des disparités fortes: du point de vue sanitaire, la différence de performance selon la taille des unités de distribution en termes de conformité sanitaire est spectaculaire (Figure 38). Les petites unités exploitées en régie ne disposent pas des moyens et de l'organisation qui permettent d'améliorer cette situation.

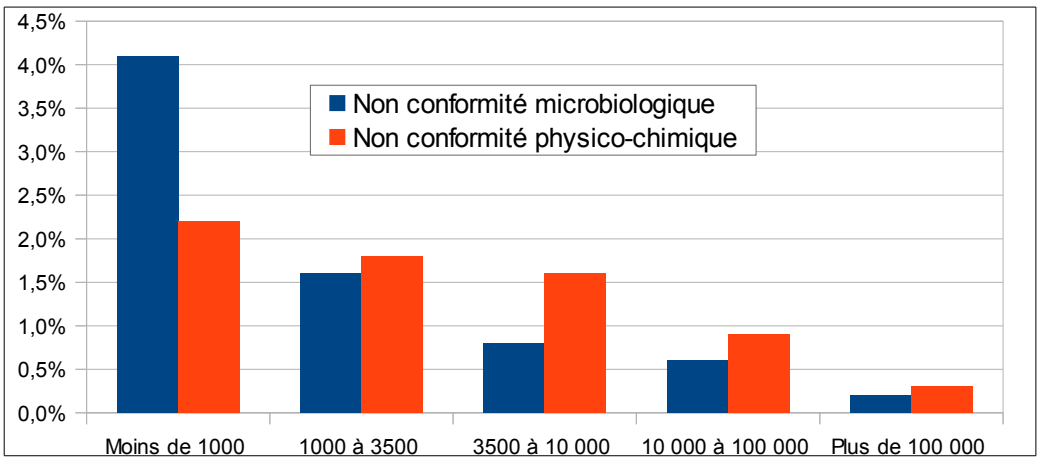


Figure 38: Taux moyen de non-conformité des échantillons prélevés lors des contrôles des eaux distribuées par strates de taille d'unités de distribution (en nombre d'habitants desservis). Analyses microbiologiques (en bleu) et physico-chimiques (en rouge). Données : DGS, citées par ONEMA-SISPEA, 2015

L'observatoire SISPEA reprend certains indicateurs qui rendent compte de façon synthétique de la conformité aux normes de qualité des eaux distribuées.

A 16.3 : Outils de mise en lumière sur la qualité du service et les prix

A 16.3.1 : Le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS)

Le législateur a donné aux maires obligation d'informer une fois l'an leurs administrés sur les services d'eau et d'assainissement dont ils bénéficient depuis la loi dite Barnier de février 1995. Dans ce cadre, le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 ont défini plus précisément le contenu des informations et notamment les indicateurs à faire figurer dans le rapport annuel, qui a été baptisé à cette occasion « rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) ». Une circulaire du 28 avril 2008 du ministère de l'écologie, à l'époque MEEDAAT, indique aux services déconcentrés de l'État comment appuyer la mise en place de ces indicateurs et qualifier leur qualité.

Ces indicateurs (Tableau 21), prenant en compte les modifications intervenues depuis 2007) sont choisis pour quantifier quatre thèmes complémentaires :

- la description des services,
- la qualité du service à l'usager,
- la gestion financière et patrimoniale,
- la performance environnementale.

Code	***Rapport du maire sur le prix et la qualité*** ***Liste récapitulative des indicateurs de performance***
Service public d'eau potable	
Indicateurs descriptifs des services	
D. 101.0	Estimation du nombre d'habitants desservis
D. 102.0	Prix TTC du service au m^3 pour 120 m^3
D. 151.0	Délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés défini par le service
Indicateurs de qualité de service à l'usager	
P101.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie
P102.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques
P109.0	Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité
P151.1	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées
P152.1	Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés
P155.1	Taux de réclamations
Indicateurs de gestion financière et patrimoniale	
P103.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable
P107.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable
P153.2	Durée d'extinction de la dette de la collectivité
P154.0	Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente

Indicateurs de performance environnementale	
P104.3	Rendement du réseau de distribution
P105.3	Indice linéaire des volumes non comptés
P106.3	Indice linéaire de pertes en réseau
P108.3	Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau
Service public d'assainissement collectif	
Indicateurs descriptifs des services	
D. 201.0	Estimation du nombre d'habitants desservis par un réseau de collecte des eaux usées, unitaire ou séparatif
D. 202.0	Nombre d'autorisations de déversement d'effluents d'établissements industriels au réseau de collecte des eaux usées
D. 203.0	Quantité de boues issues des ouvrages d'épuration
D. 204.0	Prix TTC du service au m^3 pour 120 m^3
Indicateurs de qualité de service à l'usager	
P201.1	Taux de desserte par des réseaux de collecte des eaux usées
P251.1	Taux de débordement des effluents dans les locaux des usagers
P207.0	Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité
P258.1	Taux de réclamations
Indicateurs de gestion financière et patrimoniale	
P202.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées
P252.2	Nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage par 100 km de réseau
P253.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées
P256.2	Durée d'extinction de la dette de la collectivité
P257.0	Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente
Indicateurs de performance environnementale	
P203.3	Conformité de la collecte des effluents aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006
P204.3	Conformité des équipements d'épuration aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006
P205.3	Conformité de la performance des ouvrages d'épuration aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006
P206.3	Taux de boues issues des ouvrages d'épuration évacuées selon des filières conformes à la réglementation
P254.3	Conformité des performances des équipements d'épuration au regard des prescriptions de l'acte individuel pris en application de la police de l'eau
P255.3	Indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées
Service public d'assainissement non collectif	
Indicateurs descriptifs des services	
D. 301.0	Évaluation du nombre d'habitants desservis par le service public de l'assainissement non collectif

D. 302.0	Indice de mise en œuvre de l'assainissement non collectif
Indicateurs de performance environnementale	
P301.3	Taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif

Tableau 21: Indicateurs des RPQS et de SISPEA.

Le législateur a privilégié l'information sur les résultats obtenus par le service plutôt que sur les moyens mis en œuvre. Ce choix, d'ailleurs conforme aux recommandations d'une mission du CGEDD préparatoire aux textes de 2007, est logique puisqu'il s'agit d'informer les utilisateurs sur ce qu'ils peuvent ressentir de façon tangible. Le fait que le maire n'ait pas d'obligation de diffusion autre que de tenir le RPQS à disposition de ses administrés en mairie semble prouver que l'intention du législateur était de favoriser le dialogue entre AO et utilisateur et non de mettre en place des comparaisons entre services différents. De même on note l'absence de grille ou de valeurs guides pour analyser les valeurs de ces indicateurs, ce qui conduit la plupart des rapports à fournir un tableau des valeurs annuelles des indicateurs sans aucun commentaire et donc relativement insipide.

Certains services cherchent néanmoins à mieux décrire leurs efforts en lien avec ces tableaux d'indicateurs : ils fournissent alors la comparaison avec les valeurs de l'année précédente, ce qui permet au moins de connaître les tendances, ou bien ils peuvent fournir une comparaison des valeurs absolues de certains indicateurs. C'est le cas par exemple de la ville de Bordeaux qui compare ses indicateurs en assainissement avec ceux d'autres agglomérations de taille similaires (Tableau 22).

Indicateurs du service de l'Assainissement collectif

			2012					2013
Code ONEMA	Indicateur	Unité	Grand Lyon	Nantes	Nice	Nancy	Toulouse	Cub
D 201.0	Estimation du nombre d'habitants desservis par un réseau de collecte des eaux usées, unitaires ou séparatif	u	1 245 000	192 693 abonnés	463 076	262 515	663 072	722 548
D 204.0	Prix TTC du service au m³ pour 120m³ (au 01/01/2010)	€TTC/m³	1,15	3,12 Eau+asst	1,89	1,48	1,81	1,46
P 202.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées	%	80	40	59	60	70	NC
P 206.3	Taux de boues issues des ouvrages d'épuration évacuées selon des filières conformes à la réglementation	%	100	63	98	100	100	100
P 252.2	Nombre de point du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage	/100 km de réseau	152	Non renseigné	3,3	0	14	6,79
P 258.1	Taux de réclamations	/1000 abonnés	Non renseigné	2,35	0,80	2,52 inclus eau	1,07	0,38

Tableau 22: Indicateurs du RPQS de la communauté urbaine de Bordeaux. Source : CUB, 2014 .

Le RPQS contient donc par construction très peu d'information sur les processus intermédiaires pouvant décrire la formation du prix ou sur les facteurs susceptibles d'expliquer les différences de ce prix entre différents services d'eau. On n'y trouve que le prix pour 120 m3 et la durée d'extinction de la dette du service et, en annexe, une description générale des redevances et des aides financières liées au prix de l'eau qui sont pratiquées dans le bassin où se situe la commune.

Malgré cela, les études de cas prouvent que les autorités organisatrices d'une certaine taille élaborent des comptes-rendus annuels d'activité beaucoup plus riches que le minimum réglementaire obligatoire, chacun décrivant à sa manière les aspects techniques des services, les activités ou projets phares de l'année et fournissant les recettes et dépenses selon le cadre de la comptabilité publique de façon résumée. La nature, le détail et la précision des informations sont très variables d'une AO à une autre. Certaines complètent même leur rapport d'activité par un compte-rendu et des indicateurs sur d'autres démarches des collectivités englobant les SPEA, telles que démarche qualité ou engagements de développement durable. L'annexe 26 montre comment démultiplier considérablement la valeur de l'information fournie

par ces indicateurs lorsque ceux-ci correspondent à des plans d'action avec des objectifs quantifiés à atteindre.

A 16.3.2 : Pour les DSP, un complément : le rapport administratif du délégataire (RAD)

En complément aux obligations de l'AO, en cas de concession de service public, l'article R. 1411-7 du CGCT prévoit que le titulaire doit produire un rapport comportant :

- des informations d'ordre comptable dont, notamment, le compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE) de la concession, un état des variations du patrimoine immobilier, un suivi de la situation et du renouvellement des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation du service public ainsi qu'un état du programme d'investissements et des dépenses de renouvellement ;
- une analyse de la qualité du service public, comportant tout élément permettant d'apprécier la qualité du service rendu et les mesures proposées par le concessionnaire pour une meilleure satisfaction des usagers ;
- une annexe qui comprend un compte rendu technique et financier, comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service public et notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation.

La FP2E a fourni à ses adhérents des recommandations sur le contenu des RAD, demandant en particulier de répartir les charges communes à plusieurs contrats au prorata de la valeur ajoutée de chaque contrat et suggérant les indicateurs complémentaires suivants : taux de curage curatif des réseaux d'assainissement, existence d'une mesure de satisfaction de la clientèle, existence d'une commission consultative des services publics locaux, obtention de la certification ISO 9000 ou 14 000, raccordement à un laboratoire accrédité. Le SeBA par exemple fournit effectivement ces informations dans les différents RAD qu'il produit.

LE CARE SEBA PRODUCTION

	Compte d'exploitation prévisionnel actualisé		Compte 2013		Compte 2014	
	Coef actu K	1,1024	Coef actu K	1,0881	Coef actu K	1,1024
1.1. EXPLOITATION DU SERVICE	Avenant 2013					
1.1. Personnel (hors réalisation des branchements neufs)	207 321 €		211 586 €		237 858 €	
1.2. Electricité	93 418 €		70 429 €		66 394 €	
1.3. Analyse	34 451 €		15 369 €		26 878 €	
1.4. Produits de traitement	131 873 €		89 201 €		93 145 €	
1.5. Téléphone	21 570 €		6 276 €		5 091 €	
1.6. Taxe professionnelle, impôts	62 334 €		123 465 €		85 758 €	
1.7. Véhicules du service	15 367 €		39 320 €		46 017 €	
1.8. Fournitures, pièces de réparation	2 473 €		27 365 €		16 606 €	
1.9. Contrôles externes	844 €		716 €		690 €	
1.10. Boues de traitement	28 676 €		3 150 €		15 284 €	
1.11. Assurances	891 €		1 702 €		1 857 €	
1.12. Divers	17 402 €		17 606 €		18 457 €	
1.13. Pertes sur créances irrécouvrables	194 €		237 €		81 €	
1.14. investissement	1 450 €		1 191 €		1 426 €	
1.15. Frais financiers sur immobilisation	545 €		376 €		401 €	
	Sous total	618 809 €		607 989 €		615 942 €
2. RENOUVELLEMENT		54 191 €		38 314 €		50 556 €
3. FRAIS GENERAUX		61 707 €		57 627 €		60 624 €
TOTAL CHARGES ANNUELLES DU SERVICE H.T.		734 707 €		703 930 €		727 122 €

RIFS REDEVANCES SYNDICAT DES EAUX DE LA BASSE ARDECHE SEBA

	Compte d'exploitation prévisionnel actualisé	Compte 2013	Compte 2014
1.Recettes de redevance			
1.1. Débits souscrits	428 758 €	428 758 €	427 856 €
1.2. Part proportionnelle au volume consommé	318 944 €	269 506 €	306 724 €
TOTAL PRODUITS ANNUELLES DU SERVICE H.T.	747 702 €	698 264 €	734 580 €

	Compte d'exploitation prévisionnel actualisé	Compte 2013	Compte 2014
Recettes annuelles totales du service :	747 702 €	698 264 €	734 580 €
Charges annuelles totales du service :	734 707 €	703 930 €	727 122 €
Impôts Société	-4 331 €	0 €	-2 486 €
Bénéfice du service :	8 664 €	-5 666 €	4 972 €

Tableau 23: Le CARE du délégataire du SeBA. Source : SEBA, 2014.

Les entretiens et études de cas ont souligné que les éléments économiques contenus dans ces rapports ne donnent pas entière satisfaction aux AO, en particulier concernant les activités qui sont menées sur un périmètre plus large que celui du contrat : différences entre les prestations réelles apportées au contrat et les répartitions au prorata de valeur ajoutée. Ceci malgré les efforts des délégataires pour imputer de plus en plus de dépenses de personnel, sous-traitance ou renouvellement, à chaque contrat selon leur comptabilité analytique. L'exemple du CARE

fourni par le délégataire du SeBA (Tableau 23) montre les efforts d'information déployés par le délégataire mais aussi la difficulté d'interprétation des chiffres pour l'autorité organisatrice : décomposition selon une nomenclature légèrement différente de celle de la comptabilité publique et pas selon les principales fonctionnalités attendues du service, montant important des charges de personnel issu d'une clé de répartition comptable et non du temps réel passé sur le contrat.

Dans la pratique, les délégataires déploient aussi, très souvent et en accord avec l'autorité concédante, des efforts d'information des utilisateurs au moyen de dépliants joints à la facture d'eau. Ces informations peuvent bien entendu porter sur le délégataire et les services qu'il offre à ses clients, mais elles ont souvent un objectif pédagogique plus large, comme expliquer les normes d'évaluation de la qualité de l'eau ou des actions de protection de la ressource. Malheureusement, ces diffusions n'ont pas d'impact auprès des habitants en immeuble collectif qui ne reçoivent pas directement de facture.

A 16.3.3 : L'évolution de la mise à disposition d'information induite par les textes européens

Comme détaillé dans l'annexe 14, le projet de décret de transposition de la directive concession confirme l'obligation, déjà en vigueur pour les SPEA français, d'un rapport annuel assorti d'une annexe permettant aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Les parties contractantes peuvent par ailleurs compléter les règles générales applicables, pour les concessions de service public, ou prévoir d'autres outils de suivi et de surveillance.

Le paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 2014/23/UE « concessions » consacre une obligation générale de transparence. Ce dispositif rejoint le droit à l'information dont dispose chaque citoyen à accéder et obtenir des renseignements sur les contrats conclus par des personnes publiques ou des organismes chargés d'une mission de service public, récemment réaffirmé par le rapport remis au Président de la république en janvier 2015 sur l'exemplarité des responsables publics « Renouer la confiance publique » par Jean-Louis NADAL, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Conformément à la proposition n°9 dudit rapport, les données publiques essentielles au contrôle de la probité des responsables publics, notamment celles liées aux contrats de la commande publique, ont ainsi vocation à être diffusées en open data.

Conformément à l'article 43 de l'ordonnance relative aux contrats de concession, les données essentielles de tous les contrats de type concessif doivent être diffusées de manière structurée selon une méthode et une licence ouverte garantissant leur libre reproduction, diffusion, adaptation ou exploitation, y compris à titre commercial, sous réserve de mentionner la paternité. Un format ouvert facilite et encourage la réutilisation de ces données, qui est entièrement libre pour les citoyens.

Pour garantir leur parfaite transparence, les données essentielles des contrats de concession doivent donc être accessibles, par voie dématérialisée ou électronique, ainsi que disponibles librement et gratuitement, immédiatement et intégralement.

L'ouverture des données doit toutefois être encadrée, afin de tenir compte des secrets faisant obstacle à une communication ou diffusion. Les renseignements que les concessionnaires fournissent aux autorités concédantes sont efficacement protégés par les dispositions de l'article 28 de l'ordonnance, auxquelles son article 43 renvoie expressément. En outre, l'article 32 du décret précise expressément que la diffusion des données essentielles des contrats de concession, en open data, ne concerne pas les informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Dans un souci d'efficacité et d'effectivité du dispositif, seules les données considérées comme essentielles ont vocation à être diffusées, de manière obligatoire, en open data. Il s'agit en effet d'assurer un équilibre entre les différents objectifs suivants :

- favoriser le contrôle démocratique des contrats publics et participer au rétablissement de la confiance publique, améliorer la connaissance et l'évaluation des contrats de type

concessif, favoriser l'utilisation de cet outil contractuel comme levier ou soutien de politiques publiques ;

- préserver les données sensibles ou les secrets protégés par la législation, garantir une concurrence libre et loyale entre les opérateurs économiques, éviter tout blocage ou inefficacité économique.

Un contrat de concession peut toujours prévoir un accès libre, direct et gratuit à d'autres données jugées d'intérêt public.

La diffusion obligatoire des données essentielles en open data doit être simple pour tous les acteurs concernés (producteurs, diffuseurs, citoyens, réutilisateurs), éviter toute redondance et rester liée à la vie concrète d'un contrat de concession. À cet effet, la périodicité et le contenu de la diffusion attendue constituent des éléments fondamentaux. Le décret fixe ainsi, non seulement pour la passation mais aussi pour chacune des étapes de l'exécution d'un contrat de type concessif (après l'attribution et avant le début d'exécution ; l'exécution normale à un rythme annuel ; chaque modification éventuelle en cours d'exécution), la donnée exacte à diffuser en *open data*.

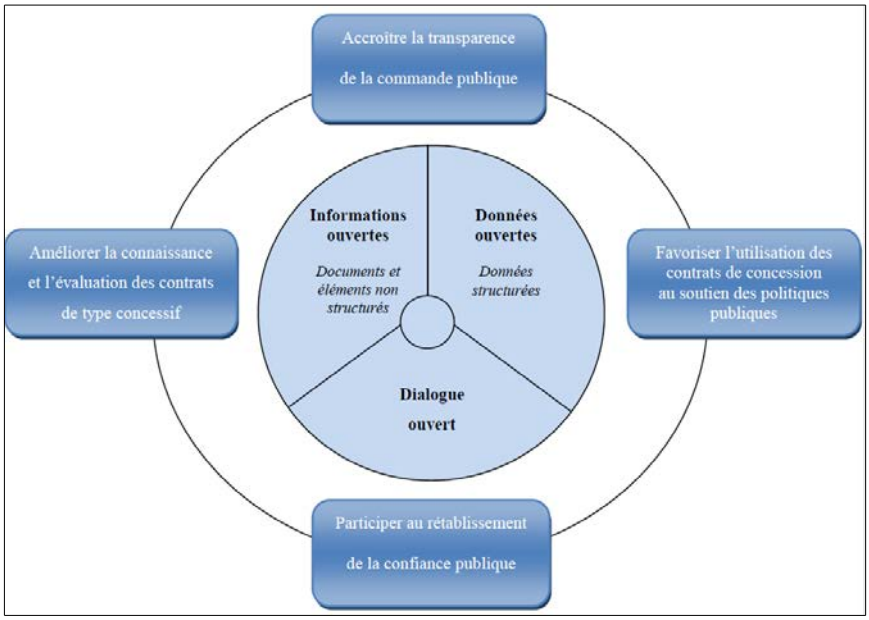


Figure 39: Impacts attendus de la diffusion des données en open data. Source : MEIN, juillet 2015, cité par la fiche d'impact du projet de décret de transposition de la directive concession.

A 16.3.4 : Le système d'information existant SISPEA

Les rapports annuels ONEMA-SISPEA sont riches et de qualité. Ils contiennent un certain nombre d'informations descriptives, ou variables, qui ne sont pas toutes issues des bases de données SISPEA spécifiquement créée pour accueillir les informations destinées au RPQS : certaines informations proviennent de bases de données autres et faisant partie du « système national d'information sur l'eau » (SNIE). Ils développent chaque année des tentatives d'exploitation des données, qui constituent autant de valorisation des la base de données.

Il s'agit principalement des informations du ministère de l'intérieur décrivant le rattachement des communes aux AO, de l'outil ROSEAU permettant de suivre les systèmes d'assainissement et leur conformité à la directive ERU, de l'outil BNPE permettant de suivre les ouvrages et les volumes de prélèvement d'eau et de l'outil SISEAU permettant le suivi de la qualité de l'eau brute et de l'eau traitée pour l'alimentation en eau potable.

SISPEA est en mesure de rapatrier depuis ces bases de données un certain nombre d'informations qui lui sont nécessaires. Par exemple, le tonnage de boues d'épuration produites provient de ROSEAU ; le type de traitement de potabilisation est fourni par SISEAU. Ces transferts automatisés de données, qui évitent la double saisie et sont à jour, peuvent néanmoins nécessiter parfois des approximations en raison de la conception différente des identifiants de chaque base de données.

C'est ainsi que les « unités de production d'eau potable » de SISEAU ne coïncident pas avec les services d'eau de SISPEA dans 5 % des cas, qui nécessitent des correspondances à définir manuellement ; de même les codifications des stations d'épuration dans ROSEAU peuvent différer de celles des services de SISPEA.

Le rapport ONEMA-SISPEA, publié en 2015, porte sur les données 2012, avec un niveau de représentativité de 70 % en population si l'on s'en tient aux données les plus élémentaires, mais cette représentativité s'effondre dès que l'on s'intéresse à des informations pourtant *a priori* indispensables comme le chiffre d'affaires du service : on connaît mieux les taux et délais de réponses aux réclamations que le chiffre d'affaire, le volume vendu, la part des ventes aux ménages, aux assimilés domestiques et aux autres utilisateurs !

Ces rapports successifs sont particulièrement précieux pour disposer d'une photographie annuelle de la répartition géographique, et par strates, des prix conventionnels et de données sur des variables cruciales comme les rendements de réseaux.

Le rapport 2015 tente une explication directe du prix de l'eau à partir d'un certain nombre de variables *a priori* explicatives disponibles dans la base de donnée. La méthode d'analyse est solide et rigoureuse, mais les résultats ainsi obtenus sont globalement de très faible qualité de corrélation et peu éclairants.

La mission a demandé à l'ONEMA de procéder aux même analyses, avec les mêmes données et des hypothèses et des méthodes un peu différentes. Notamment diverses méthodes (seuils, pondération) ont été testées pour écarter un éventuel effet de distorsion lié à la présence d'AO de très faible taille :

- d'une part, celles-ci sont sensiblement moins renseignées dans la base que les grandes AO, et donc, d'une certaine mesure sous-représentées, ce dont l'équipe ONEMA tenait compte ;
- d'autre part et inversement, si on donne le même poids individuel à chaque service dans les régressions, les habitants de ces AO se trouvent très largement surreprésentés et le prix payé par un habitant desservi par une AO d'1 million d'habitant ne pèse qu'un millième du poids du prix payé par un habitant desservi par une AO de 1000 habitants.

Dans le même temps, une stagiaire (Aurore Tual) travaillant avec l'équipe, tentait de son côté de traiter les mêmes informations et des travaux analogues étaient conduits pour l'équipe du professeur Saussier à la Sorbonne.

Ces travaux, pour intéressants qu'ils soient à de nombreux titres, n'aboutissent pas à des formulations utilisables pour expliquer les prix et éclairer les utilisateurs et permettre des comparaisons qui seraient utiles pour eux et pour les AO.

SISPEA intègre des données statistiques de conformité sanitaire et environnementale et fournit les prix de 120 m^3 d'eau par an (référence de prix unitaire). Il s'agit donc d'un observatoire des niveaux de service mais ce n'est pas un observatoire de la formation des prix de l'eau.

Les choix opérés lors de la conception des RPQS et de SISPEA ont en effet dominés par le souci que cet outil, dont le remplissage était basé sur le volontariat des collectivités, ne puisse pas être considéré comme inquisiteur quant aux charges et aux recettes des services.

Les principaux obstacles relevés par la mission, que les travaux qu'elle a conduits ont pour but de contribuer à lever sont :

- Des données élémentaires comme les chiffres d'affaires, sont très insuffisamment renseignés ;

- Les représentations des formules tarifaires et des volumes consommés ne permettent une appréciation suffisante de la réalité des factures payées par les ménages ;
- Les facteurs explicatifs géographiques et historiques de la formation des prix sont insuffisamment présents dans les indicateurs ;
- Une appréciation directe du prix à partir de ces facteurs ayant peu de chance d'aboutir, l'observatoire, pour être efficace, devrait comporter des éléments sur les charges de services décomposées par grandes activités, comme analysé dans les annexes sur la formation des charges de service.

L'ONEMA a déjà entamé un certain nombre d'évolutions de SISPEA, notamment dans le but d'intéresser les services à saisir davantage d'informations. Il s'agit des évolutions suivantes :

- cotation, selon une grille de valeurs, de certains indicateurs dans un esprit « d'étiquetage environnemental » ;
- classement des services indicateur par indicateur pour permettre les comparaisons de performance ;
- définition d'indicateurs de durabilité en complément des indicateurs existants.

A 16.4 : Une complexité du système d'information qui est le reflet de l'organisation de la régulation

L'absence de régulateur national unique en charge de la synthèse des régulations et contrôles sanitaires, économiques et environnementaux conduit à :

- **un fort besoin de coordination interministérielle et inter-établissements publics.** La mission interministérielle de l'eau et au niveau local les missions interservices de l'eau et de la biodiversité assurent cette coordination.
- **une grande dispersion des informations (SISPEA, bases des agences de l'eau, Siseau, BDERU, BDE,…) et de leurs structures**. Dans nombre de cas, ces données, recueillies en lien avec les activités de contrôles, rendent compte de ceux-ci, mais dans des cadres qui sont strictement adaptés à ces besoins : les données de qualité de l'eau distribuées sont par exemple organisées par « unités de distribution », définitions physique distincte des notions organisationnelle de « services de distribution » qui sont le support de SISPEA.

Par ailleurs, la variété des sources d'information (SISPEA, bases des agences de l'eau, Siseau, BDERU, BDE,…) oblige à mettre en cohérence les référentiels de ces bases de données. Le travail de consolidation des différents outils au sein du SNIE est déjà en cours, avec par exemple la refonte du portail « **eaufrance** » pour faciliter l'accès aux nombreuses bases de données, le développement d'interfaces avec les bases de données des agences de l'eau, la révision du **schéma directeur des données sur l'eau** ou un renforcement de la gouvernance.

Ceci prend place dans un contexte très favorable de déploiement du concept d'**open data** et d'obligation de rendre l'information sur les concessions de service public accessible au grand public. La logique de l'Open data doit conduire à lever toutes les restrictions d'accès existantes aujourd'hui de fait, et notamment celles qui supposent qu'un internaute ne serait intéressé que par les données du territoire où il habite, avec des accès unité par unité ou seulement très synthétiques qui rendent difficile l'accès complet aux données d'un grand nombre de cas.

L'outil SISPEA bénéficiera de ces consolidations, notamment grâce à l'amélioration des interfaces avec d'autres bases de données. Le chantier engagé de refonte d'eaufrance et du schéma directeur des données sur l'eau est essentiel pour assurer un accès raisonnable aux informations pour les utilisateurs et les citoyens.

Annexe 17 : Comment réguler la gestion des infrastructures de réseau ? Extrait d'une interview de Jean Tirole.

On reproduit ici de larges extraits d'une excellente interview[159] de Jean Tirole, prix Nobel d'économie 2014 publiée en janvier 2015 par le conseil économique pour le développement durable présidé par Dominique Bureau. Bien que les travaux de Jean Tirole et cette interview ne portent pas sur les SPEA, les considérations qui y sont développées sont tout à fait éclairantes et très bien exprimées.

1- Comment la conception d'un « État régulateur » a-t-elle émergé ?

« Je voudrais commencer par deux remarques liminaires. Tout d'abord, nos économies ont besoin de règles et d'arbitres incitant les entreprises à développer les biens et services socialement souhaitables et à les proposer aux meilleures conditions. Ces règles incluent tout d'abord le droit de la concurrence, qui vise à réguler les accords interentreprises ou les abus de position dominante ; ce droit est mis en oeuvre par des régulateurs tels que l'Autorité de la concurrence en France ou la Commission européenne. Elles incluent également des mesures propres à des industries spécifiques, telles que la réglementation prudentielle et les règles de transparence dans le secteur financier, ou les régulations des industries de réseau (électricité, télécommunications, transports). Ces règles sectorielles sont mises en œuvre par des agences telles que l'Autorité des communications électroniques et des postes, la Commission de régulation de l'énergie ou l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

Ensuite, la conception du rôle de l'État a évolué dans la plupart des pays. L'État producteur est devenu État régulateur. Sous la pression des parties prenantes et faisant face à une contrainte budgétaire lâche (les déficits d'une entreprise allant gonfler le budget global ou la dette publique), les entreprises contrôlées par la puissance publique à quelques exceptions près ne produisent pas à des coûts bas des services de qualité.

Autrefois juge et partie, l'État s'est donc souvent recentré sur son rôle de juge, par exemple sous la forme d'autorités sectorielles, sous le contrôle d'autorités de la concurrence, toutes deux autorités indépendantes.

Cependant, cette réorientation en elle-même est loin de résoudre tous les problèmes, comme le montre bien la forte inefficacité d'entreprises privées régulées, les « *public utilities* » américaines, du début du vingtième siècle jusqu'aux années 1980.

Les réformes dans les secteurs des télécoms, de l'énergie, du ferroviaire ou de la poste qui ont eu lieu à la fin du vingtième siècle constituent donc une réaction aux inefficacités de la gestion de ces secteurs qui avaient été constatées jusqu'alors. En effet, les entreprises, qui bénéficient dans ces secteurs d'une position de monopole *de jure* ou *de facto* liée à l'existence de segments à rendements d'échelle très importants, sont en mesure d'exiger des prix élevés ou d'imposer des services de qualité insuffisante aux consommateurs alors captifs. Jusqu'aux années 1980, partout dans le monde, ces secteurs étaient des monopoles aux incitations faibles (entreprises publiques en Europe, entreprises privées laissant le mandataire supporter la quasi-totalité du risque aux États-Unis), et pratiquant des subventions croisées entre services souvent plus motivées par des considérations politiques que par une logique économique.

Les situations de « monopole naturel » expliquent pourquoi, dans la plupart des pays, la puissance publique régule depuis longtemps les monopoles desservant les industries de réseau. Toutefois, les modalités de cette régulation ne vont pas de soi. De fortes asymétries d'information quant aux coûts, aux choix technologiques possibles et à la demande empêchent

[159] « *Comment réguler la gestion des infrastructures de réseaux. Dix questions à Jean Tirole* », CEDD, références économiques n°30, 2015.http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_030.pdf Les passages de cette interview très spécifiques au secteur ferroviaires, très intéressants au demeurant, n'ont pas été reproduits ici et on ne peut qu'encourager les lecteurs à se reporter au texte complet.

le régulateur de faire en sorte que les meilleurs services soient disponibles aux prix les plus bas possibles pour les citoyens. Autrement dit, l'entreprise régulée peut utiliser stratégiquement l'information dont elle dispose, la révélant quand cela lui est bénéfique et la gardant pour elle-même quand la transparence mettrait ses rentes en danger.

Une quadruple réforme a vu le jour ces trente dernières années, caractérisée par :

- l'accroissement des incitations à l'efficacité des monopoles naturels avec l'introduction de mécanismes de partage des gains d'efficacité (et, en Europe, des privatisations). Par exemple, l'usage de prix-plafonds (ou « price-cap ») qui imposent à l'entreprise régulée une borne supérieure pour le « prix moyen » de ses services s'est généralisé. Cette borne est généralement indexée sur l'inflation, sur le prix des inputs, et éventuellement sur des indicateurs comparatifs, et elle est ajustée dynamiquement en fonction du progrès technologique anticipé ;
- l'ouverture à la concurrence (totale ou de certains segments d'activités ne présentant pas les caractéristiques de monopole naturel), avec, d'une part, l'octroi de licences aux entrants et, d'autre part, la régulation des conditions de leur accès aux goulots d'étranglement. Le marché étant un aiguillon important, on ne saurait trop insister sur l'importance de la concurrence sur le dynamisme de l'entreprise, que celle-ci soit publique ou privée. Cependant, bénéficier de ses vertus requiert souvent de s'écarter du laisser-faire. De fait, les économistes ont consacré beaucoup de recherches à l'identification de ses défaillances et à leur correction par la politique publique ;
- le rééquilibrage des tarifs (entre entreprises et particuliers, entre abonnement, communications locales et longue distance, etc.). Ce rééquilibrage était souhaitable, car la couverture des coûts fixes des réseaux par des surcharges importantes sur des services à la demande très élastique conduisait à des sous-consommations très inefficaces et freinait l'introduction de services innovants;
- et enfin, le transfert de la régulation vers des autorités indépendantes.

2- Qu'entend-on précisément par « régulation incitative » et quels sont les points d'attention à ne pas manquer pour construire les mécanismes correspondants ?

Les économistes sont dans l'ensemble très favorables à l'introduction de contrats incitatifs et ils ont joué un rôle important dans les réformes mettant en place de nouveaux contrats de régulation dans les industries de réseaux. En effet, le bon sens et le point de départ de la théorie des contrats suggèrent qu'afin de créer de bonnes incitations à contrôler les coûts (pour prendre cet exemple) la partie qui contrôle le niveau des coûts doit en porter au moins en partie la responsabilité. Ceci amène, par exemple dans le cas des concessions, à préconiser l'utilisation de contrats à incitations fortes, où le concessionnaire supporte intégralement ou en bonne partie les risques de coût qu'il peut maîtriser.

[...]

A ces contrats à incitations fortes doivent être opposés ceux à incitations faibles, où le producteur est assuré à l'avance que ses coûts, ou plus généralement la majeure partie de ses coûts, seront couverts soit par un accroissement de la subvention, soit par une augmentation des prix payés par l'usager ; il s'agit ici des contrats à coûts remboursés (*cost-plus contract*s) pour les services non marchands, et des contrats de régulation indexant les prix à la consommation sur le niveau des coûts réalisés (*cost of service regulation*). C'est ce type de contrat qui prévalait par exemple pour la régulation des *public utilities* jusqu'aux années 1980.

Plus généralement, l'idée derrière l'introduction de contrats à incitations fortes est simplement de responsabiliser l'entreprise pour sa performance pour l'inciter à mieux servir la collectivité. Par exemple, le gestionnaire de réseau anglais de transport d'électricité fut soumis dans les années 90 à un schéma incitatif qui le récompensait si la congestion et par là le coût de *redispatching* de centrales bon marché vers des centrales coûteuses diminuait. Ce coût de *redispatching* est en effet bien mesuré par les systèmes électriques.

Cette incitation a incité le gestionnaire de réseau à faire preuve d'innovation et, à faible coût, réduire la congestion pour le bénéfice de la collectivité.

L'introduction de contrats plus incitatifs ne doit pas cependant se faire de manière trop naïve. A cet égard, un premier point est très général : plus les incitations sont fortes et plus importants sont les profits potentiels, à moins que l'autorité concédante ait une information très précise sur la fonction de coût (ce qui est improbable) ou qu'elle arrive à créer une concurrence effective entre des producteurs très similaires.

Le régulateur peut-il estimer le niveau des coûts de l'entreprise ? Non, car l'entreprise possède une bien meilleure information sur ses coûts et son potentiel d'amélioration. Que faire dans cette situation d'information asymétrique ? Le régulateur doit explicitement prendre en compte l'asymétrie d'information, et offrir un menu de contrats à l'entreprise régulée dans lequel sont proposées différentes possibilités de partage du coût : par exemple un contrat à coûts remboursés et un contrat à prix fixe. Une entreprise qui sait que ses coûts seront faibles voudra alors choisir un schéma très incitatif (être responsabilisée pour ses coûts) tandis qu'elle préfèrera un remboursement important de ses coûts si elle anticipe qu'ils seront élevés. Bien sûr elle fera plus d'effort de réduction des coûts dans le premier cas. L'entreprise conservera une « rente d'information », mais le menu d'options, s'il est bien conçu et cohérent, réalise le meilleur compromis entre rentes et incitations.

Bien qu'élémentaire, cet arbitrage entre rentes et incitations est souvent oublié. De façon récurrente, l'on recommande l'introduction de contrats de type « *price-cap* » en arguant (à juste titre) qu'ils inciteront à une efficacité accrue; mais l'on oublie volontiers leur corollaire, à savoir la possibilité de profits élevés. Après une période d'enthousiasme s'ensuit un contrecoup avec une pression politique forte en faveur de la rupture du « contrat régulatoire » et de la confiscation des rentes créées... par les choix contractuels de la puissance publique. Mais, pour employer une expression populaire, l'on ne peut avoir « le beurre et l'argent du beurre ». Les gains d'efficacité liés à des contrats incitatifs puissants ne seront réalisés que si les concessionnaires peuvent avoir confiance en la capacité de l'État à respecter ses engagements.

Par ailleurs, les incitations fortes impliquent qu'il devient plus coûteux pour l'entreprise de fournir des services de qualité élevée, puisqu'elle supporte une fraction plus importante de ses coûts. L'entreprise a alors une incitation non-négligeable à réduire la qualité de service (ou sélectionner ses patients, si on considère le cas d'un hôpital à qui on a donné des incitations à réduire la mortalité ou augmenter le taux de guérison). Deux réponses à ce problème sont envisageables. La première, idéale si on sait mesurer la qualité, est de contrôler directement la qualité de service. La seconde réponse s'impose dès lors qu'il est réellement difficile de contrôler la qualité : des incitations faibles réduisent le bénéfice qu'a l'entreprise à réduire sa qualité.

Enfin, un corollaire de la relation entre la puissance des incitations et les rentes laissées à l'entreprise est que les incitations fortes créent aussi des gains accrus pour l'entreprise à capturer l'organe de réglementation. En effet, quel que soit le motif de la capture (amitié personnelle ou politique, emploi futur dans l'industrie, conflit d'intérêt lié à une participation financière, transfert d'argent, etc.), la probabilité de cette capture croît avec l'enjeu qu'a l'agent à capturer le superviseur. Si l'on ne peut garantir l'indépendance de l'autorité de régulation, le risque de capture pousse alors vers des contrats à incitations plus faibles (avec leur conséquence défavorable en termes d'efficacité).

3- L'horizon très long des décisions dans le domaine des infrastructures soulève-t-il des problèmes spécifiques ?

Une difficulté, notamment, provient du fait que les contrats liés à la gestion des infrastructures sont souvent incomplets dans la mesure où ils ne spécifient pas clairement ce qui doit être décidé, ou au moins la façon dont la prise de décision et la compensation doivent être organisées, dans certains états de la nature. Ils sont d'autant plus souvent incomplets que leur horizon est long (il est souvent beaucoup plus facile de prédire l'évolution technologique ou la demande à court terme qu'à long terme) et que l'incertitude technologique est forte. L'incomplétude des contrats, ou plus généralement tout motif permettant à un des deux acteurs de se comporter de façon opportuniste ex post (ce qui inclut par exemple la difficulté pour l'Etat de respecter ses engagements), met en danger l'incitation qu'ont les acteurs d'investir dans leur

relation mutuelle. On parle alors de « danger d'expropriation réciproque » : de l'investissement du mandataire ; ou du concédant par le mandataire.

Les formes d'expropriation de l'investissement du mandataire en cours de contrat sont multiples :

- confiscation pure et simple (nationalisation insuffisamment compensée) ; prix bas pour l'usager (bien marchand) ou non-paiement par le mandant (bien non marchand) ;
- nouvelles exigences techniques ou contraintes de protection de l'environnement non compensées ;
- insuffisance de production de services complémentaires par le mandant (routes d'accès à une autoroute, liaisons avec un port autonome) ;
- interdiction de réduire un effectif pléthorique ; introduction non planifiée et non compensée de la concurrence ; etc. Cette menace d'expropriation pose particulièrement problème quand la capacité d'engagement de l'État est faible.

Inversement, le mandataire peut accroître ses exigences face à un mandant ayant un fort intérêt à l'accomplissement du projet ou à la bonne marche d'un service jugé essentiel pour la collectivité. Il peut se prévaloir par exemple d'inévitables ajustements au plan initial pour réclamer des augmentations substantielles ; ou encore il peut menacer de faire faillite, socialisant les pertes alors qu'il aurait gardé les gains privés dans un état de la nature plus profitable.

La première réponse à ce danger de comportements opportunistes est bien entendu de rendre les contrats moins incomplets. Mais il y a une limite à l'absence de complexité des contrats, même bien élaborés : les coûts de conception du contrat (temps des dirigeants, juristes, etc.) et les délais dans la conclusion d'un accord. Pour organiser une inévitable renégociation, il est alors bon d'établir dès le début des procédures claires de révision des contrats et de recours à l'arbitrage. Un autre élément réduisant le risque de comportements opportunistes est l'existence de réputations que les acteurs (entreprise, autorités) cherchent à défendre.

La concurrence « ex post » peut également limiter le risque d'opportunisme. Par exemple, une autorité concédante peut mieux résister à une demande indue de renégociation du prix par le concessionnaire si elle peut (et a le droit de) substituer à peu de frais le concessionnaire par une entreprise concurrente. Enfin, l'on peut envisager l'utilisation de sûretés pour dissuader de tels comportements. Ces sûretés peuvent se substituer avantageusement à un système légal trop lent pour éviter le non-respect des clauses explicites du contrat. Mais elles sont moins utiles quand il s'agit de mettre en oeuvre l'« esprit » du contrat, car elles peuvent servir d'instrument de « chantage ».

4- Quels sont les problèmes de régulation pour l'accès au réseau ?

Une alternative aux schémas incitatifs pour améliorer la performance de l'entreprise est l'aiguillon de la concurrence. Cette dernière ne se développe cependant pas aisément de par la nature même des industries de réseau, où par définition, certains segments sont des « monopoles naturels » (ou « goulots d'étranglement » ou « infrastructures ou facilités essentielles » pour utiliser un terme du droit de la concurrence). Plus précisément, les industries de réseau reposent sur des infrastructures qui confèrent à leurs opérateurs une situation de « monopole naturel » : leur coût élevé rend en effet leur duplication indésirable et empêche donc une vraie concurrence, tout au moins sur ce segment de l'activité. Par exemple, s'il peut y avoir concurrence dans la production d'électricité, il ne peut raisonnablement pas y avoir plus d'un réseau de transport haute et basse tension.

Une entreprise dominante dans un marché intermédiaire, comme l'est donc en général un gestionnaire d'infrastructure, peut vouloir limiter la concurrence en aval pour éviter l'érosion de son profit, par exemple en privilégiant sa propre filiale en aval, en passant un contrat d'exclusivité avec l'un des concurrents ou en lui accordant des conditions d'accès privilégiées. Il fallait donc dégager des principes pour décider si une telle exclusion est justifiée ou non : il est normal, par exemple, que l'entreprise tire, au moins temporairement, les fruits d'une innovation ou d'un investissement ayant une valeur sociale importante ; si, par contre, la position de monopole est fortuite ou est un privilège octroyé par l'État (la gestion d'un aéroport ou d'un port

par exemple), il n'y a pas de raison pour que l'entreprise obtienne des rentes de monopole en excluant des concurrents en aval. Ces principes ont notamment inspiré l'évolution du droit de la concurrence en matière d'infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, mais aussi de systèmes de réservation par ordinateur (dans les années 80), de systèmes d'exploitation d'ordinateur ou de propriété intellectuelle.

[...]

5- Peut-on être un peu plus précis sur la manière de construire les prix d'accès aux réseaux d'infrastructures ?

[...]

Avec Jean-Jacques Laffont, nous avons montré la similitude entre le problème de la tarification de l'accès et celui du monopole multiproduits.

L'accès doit contribuer comme les autres services au financement des coûts fixes d'infrastructure, selon les préceptes de Ramsey-Boiteux. Cette similitude avec les problèmes de tarification de l'entreprise multi-produits conduit à proposer d'utiliser, pour la régulation incitative, un « *price-cap* » global, sur un panier comprenant les biens vendus au détail mais aussi les services d'accès en gros.

Plus récemment, avec Jean-Charles Rochet, nous avons participé au développement d'un nouveau champ de l'économie industrielle, en proposant le concept de « plateforme-multifaces » (ou *multi-sided market*), qui étudie les situations dans lesquelles sont fournis des services à plusieurs types d'usagers, les bénéfices tirés par un côté dépendant de la manière dont fonctionnent les autres. Ce concept s'applique à toutes les industries organisant des interactions entre deux ou plusieurs catégories d'usagers (comme Internet, les moteurs de recherche, les systèmes d'exploitation d'ordinateur, les média, les « réseaux » de cartes bancaires…). Par exemple, les incitations d'un concepteur de jeux vidéo ou d'applications à développer son produit pour une console de jeux ou un système d'exploitation dépendent du nombre d'utilisateurs en face et de leur composition sociodémographique.

Ces marchés soulèvent des questions nouvelles aux économistes, telle que la détermination du partage optimal des coûts entre les différentes catégories d'usagers. En effet, on observe que ceux-ci se sont souvent développés à travers des prix très faibles d'un côté du marché, cela permettant d'attirer des utilisateurs de ce côté et apportant indirectement des recettes sur l'autre côté. La structure des prix entre les deux cotés du marché compte alors, pour tirer pleinement parti des externalités entre ceux-ci.

L'idée de base est simple : le coût de servir un usager n'est pas le simple coût physique de le servir ; au contraire l'on doit défalquer le gain réalisé de l'autre côté du marché. Par exemple, un paiement par carte par un détenteur de carte bancaire génère pour la banque du détenteur un profit provenant de la commission commerçant (directement dans le cas d'American Express, indirectement à travers la commission d'interchange pour une banque membre de Visa ou MasterCard). Ca explique pourquoi les cartes sont souvent gratuites et leur usage fait l'objet d'un prix négatif (miles, cash-back bonuses) ou nul. De même pour Google (utilisateurs et publicitaires) ou une grande partie de la presse écrite.

Le modèle économique dépend alors des élasticités des demandes ainsi que des externalités entre les différentes faces du marché.

Souvent, et comme le suggèrent les exemples ci-dessus, la structure des prix est très favorable à un coté du marché et très défavorable à l'autre. Prix prédatoires et prix abusifs ? Rien n'est moins sûr, car l'analyse montre que ce n'est pas forcément le cas ; d'ailleurs de telles structures de prix sont pratiquées par des entreprises sans pouvoir de marché. L'analyse a aussi montré quand de tels prix peuvent poser problème. En tout, la théorie des marchés multifaces a abouti à la conception d'une théorie éclairant les comportements des entreprises sur ces marchés

apparemment disparates, qui est régulièrement utilisée tant par les sociétés de conseil en gestion que par les autorités de la concurrence.

6- Ceci suggère qu'il faut avoir une vision très cohérente des questions tarifaires et de réglementation des marchés ?

[...]

7- Faut-il définitivement écarter l'hypothèse de subventions pour la couverture des coûts fixes ?

La théorie de l'optimum premier apporte une réponse non ambiguë à la question du choix du financement : les prix tarifés aux consommateurs par le concessionnaire doivent s'aligner sur les coûts marginaux, et tout déficit (lié par exemple à l'existence d'un coût fixe) doit être couvert par le budget. Plus généralement, la théorie de Ramsey-Boiteux exige une couverture partielle (dans le cas de subventions par des fonds publics coûteux pour la société) ou globale (en cas de contrainte d'équilibre budgétaire).

Au niveau d'un service particulier, disons une ligne ferroviaire peu usitée, la question n'est pas seulement celle de sa tarification, mais aussi celle de savoir si on veut garder ou fermer la ligne ou service. Depuis au moins Adam Smith (1776), les économistes ont donc réfléchi au problème de la tarification lorsque les conditions sous-jacentes à la théorie de l'optimum premier ne sont pas réunies. La principale difficulté posée par l'application de la tarification au coût marginal ou sa généralisation par Boiteux est l'absence d'indication quant à l'intérêt social de produire le service (Smith 1776, Coase 1945, Allais 1947).

En effet, la fonction de demande n'est en général connue que localement, autour de la demande au coût marginal. Si le service est en partie au moins financé par le contribuable ou bien par des subventions croisées à partir des profits tirés d'autres segments, l'information disponible ne permet alors pas de savoir s'il faut continuer d'opérer le service, c'est-à-dire si la somme du surplus des consommateurs et du profit de l'entreprise excède le coût fixe. Une tarification testant les propensions à payer dans la zone de prix plus élevés est alors nécessaire (voir mon article de 2012 avec Glen Weyl à ce sujet).

L'utilité du service n'est par contre pas en doute si sa tarification couvre ses coûts puisque le surplus net des consommateurs est nécessairement positif et l'entreprise n'impose pas de charges au contribuable.

8- Ce cadre de régulation est-il compatible avec la poursuite d'objectifs de redistribution ou d'aménagement du territoire ?

Dans les secteurs de réseaux, l'objectif d'équité se traduit par une solidarité tarifaire : les consommateurs « riches » et/ou vivant dans des zones peu coûteuses à desservir subventionnent les consommateurs à faibles ressources (via des tarifs sociaux) et/ou ceux vivant dans des zones coûteuses à desservir (via des tarifs uniformes). En payant un prix supérieur à leur coût, ils compensent la différence entre le coût et le prix (inférieur au coût) payé par les consommateurs à faibles ressources ou vivant dans des zones coûteuses à desservir.

En environnement concurrentiel, le mécanisme de financement par des subventions croisées favorise « l'écrémage » et n'est donc économiquement plus viable : en tarifant ses prestations au-dessus des coûts dans certaines zones pour compenser les pertes réalisées dans les zones déficitaires, l'opérateur laisse des marges de manœuvre à des concurrents aussi efficaces (voire moins efficaces) mais qui n'ont pas l'obligation de servir des clients ou des zones non rentables. Pour contrecarrer les stratégies d'écrémage de ses concurrents, l'opérateur en charge du service universel doit baisser ses tarifs dans les zones les plus exposées à la concurrence (c'est-à-dire les moins coûteuses à desservir). Dans les secteurs dérégulés (télécoms, énergie, …) confrontés à cette problématique, un fonds de compensation des missions de service public, concurrentiellement neutre, a alors été mis en place dans la plupart des pays ayant restructuré ces secteurs.

Contrairement à une idée reçue, il n'y a donc aucun conflit entre service public et concurrence. Ainsi le rééquilibrage des prix qui a suivi l'introduction de la concurrence s'est accompagné d'obligations de service universel, protégeant les plus démunis et veillant à l'aménagement du territoire, plus transparentes et rendues compatibles avec la concurrence entre opérateurs.

D'autres formes de redistribution seraient cependant envisageables : via l'impôt et des transferts de revenus directs. Sous des conditions restrictives, Atkinson et Stiglitz (1976) ont démontré que tout objectif de redistribution entre individus devait être accompli via l'impôt sur le revenu (et non via des missions de service public) afin de ne pas distordre les choix de consommation des agents économiques.

En effet, la mise en place de missions de service public revient à imposer des choix de consommation à certaines catégories de citoyens. Mieux vaut, selon Atkinson et Stiglitz, éviter le paternalisme et redistribuer le revenu à travers la fiscalité directe que d'utiliser la fiscalité indirecte (dont font partie conceptuellement les missions de service public, même si techniquement il ne s'agit pas d'outils fiscaux car le financement de ces missions passe par les subventions croisées au sein de l'entreprise régulée plutôt que par la fiscalité de l'État). En termes concrets, Atkinson et Stiglitz suggèrent qu'un ménage à revenu faible ou un ménage rural de l'Ariège devrait disposer de plus de revenu, mais payer plus cher son téléphone, son électricité et son courrier, ceci afin de choisir librement son panier de consommation; face à la vérité des prix, ce ménage préférerait peut-être réorienter sa consommation.

Si certaines hypothèses du théorème d'Atkinson-Stiglitz sont relâchées (notamment si les consommateurs ont des goûts différents- et non seulement des consommations différentes- selon leur revenu, ou si les revenus sont imparfaitement observables- ce qui est souvent le cas dans les pays en développement), l'instrument de redistribution que constitue le service universel peut s'avérer optimal.

En particulier, si l'on ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour cibler les bénéficiaires d'une aide financière directe, subventionner certains produits/services spécifiquement achetés par la population visée peut permettre d'amoindrir ce problème d'information. Par exemple, la péréquation tarifaire nationale que permet le service universel aide indirectement les ménages ruraux en subventionnant leur consommation de services postaux. Au contraire, à supposer qu'il n'y ait pas de service universel, une aide financière directe accordée aux personnes déclarant vivre en zone rurale pourrait inciter des ménages urbains à déclarer une adresse rurale afin de bénéficier eux-mêmes de l'aide, et l'objectif poursuivi ne serait pas atteint.

Cependant, la première question que l'on doit se poser, avant de déterminer les modes de financement optimaux, est la suivante :est-il justifié de mettre en place des missions de service public ? Ensuite si l'on décide d'utiliser la « fiscalité » indirecte pour favoriser par exemple, des ménages défavorisés ou certaines régions, il convient de rendre cette ambition explicite. Or, en France comme dans de nombreux pays dans le monde, ce type d'actions redistributives a tendance à être entrepris de façon opaque.

Les missions de service public doivent être clairement définies afin de satisfaire au mieux l'objectif poursuivi et leur efficacité doit être comparée à d'autres instruments de redistribution, compte tenu des caractéristiques des marchés concernés et de leur évolution. Or, bien souvent, les mesures s'empilent, sans que l'ensemble du dispositif soit remis à plat, réduisant l'efficacité des politiques menées. Globalement, on peut regretter l'absence de débat et de réflexion autour de la définition des missions de service public et des moyens de les satisfaire ; absence qui s'explique par l'existence d'un ensemble de tabous, de dogmes et de mythes ainsi que par un appétit fort pour l'opacité de la part de certaines parties prenantes, se traduisant par un manque patent d'analyses coût-bénéfice et de rationalisation des choix budgétaires de l'État.

9- L'État régulateur n'est-il pas un État affaibli ?

Comme je l'ai dit précédemment, la nouvelle donne n'élimine pas l'État, mais redéfinit son rôle : l'État producteur d'antan est en partie devenu un État régulateur. L'État n'est pas affaibli : au contraire, il peut utiliser l'indépendance de sa régulation pour mettre plus en avant le service du

public. En effet, des autorités de régulation indépendantes sont plus fortes que les ministères de tutelle face aux groupes de pression.

Bien sur, l'indépendance n'est pas une panacée. Pour limiter les risques de dérive des agences indépendantes, la première condition est la nomination à leur tête de personnalités indépendantes et respectées à la suite d'auditions focalisées sur leurs qualifications.

Une fois en place, la consultation, la transparence et l'exigence d'avis motivés créent des incitants à des décisions économiquement justifiées.

Enfin, une « autorité indépendante » ne doit pas être (et d'ailleurs n'est jamais) complètement indépendante : une majorité qualifiée du Parlement doit pouvoir en suspendre les dirigeants sur la base de leur politique globale (et non sur une question d'actualité politique) ; les décisions, elles, doivent pouvoir faire l'objet d'un appel devant une cour de justice.

L'hostilité ambiante à leur encontre ne peut laisser indifférent. L'on risque d'oublier que la soumission des télécommunications, de l'énergie, et des autres industries dites de réseau à une régulation indépendante (agences, et dans certains pays, juges) est la réponse à la tentation permanente du politique d'abaisser artificiellement les prix, compromettant ainsi l'investissement et la viabilité des réseaux à long terme, de limiter ou d'organiser la concurrence, ou encore de faire des cadeaux à certains groupes de pression électoralement sensibles au prix de distorsions économiques importantes. L'évolution de la conception de l'Etat vers celle d'un acteur aux pouvoirs plus limités, mais de par son indépendance et l'élimination des conflits d'intérêt, en même temps plus fort dans son rôle de régulateur que ne l'étaient les ministères, est donc souhaitable.

10- L'insistance des économistes sur la notion d'efficacité ne leur fait-elle pas oublier les questions éthiques ? La correction des défaillances de marché suffit-elle ?

La théorie économique de base nous enseigne que le jeu concurrentiel « pur et parfait » aboutit à une allocation efficace des ressources : il crée le maximum de valeur à moindre coût, sans gaspiller les ressources. Toutefois, les conditions de concurrence pure et parfaite ne sont que rarement satisfaites : Il existe des « défaillances de marché » : certains acteurs économiques ont un certain pouvoir de marché ; les actions de certains agents peuvent affecter positivement ou négativement le bien-être d'autres agents mais ces « externalités » ne sont pas prises en compte dans les décisions individuelles ; etc. De plus, allocation « efficace » des ressources ne signifie pas allocation « équitable » des ressources. Le « gâteau » à se partager est optimisé, mais son partage ne correspond pas forcément à notre vision éthique de l'équité. D'où la nécessité d'une intervention publique pour partager de façon plus équitable les revenus créés (objectif de « redistribution »).

Beaucoup de grands acteurs de la société civile ont une vision différente du marché et de l'intervention publique. Ils reprochent aux économistes de ne pas tenir assez compte des problèmes d'éthique, réclament une frontière claire entre domaines marchand et non marchand. Certains de ces débats reflètent une méconnaissance de nombreux travaux d'économistes, théoriques et expérimentaux (sur le terrain, en laboratoire, en neuroéconomie), qui couvrent des sujets aussi divers que la morale et l'éthique ou le rôle des normes sociales.

Les sujets éthiques à mon avis nécessitent une réflexion en profondeur (plus profonde certainement que celle offerte par les deux côtés du débat). Prenons, dans un domaine extérieur aux réseaux, l'exemple du don d'organes, où les problèmes éthiques sont particulièrement délicats. Il y a longtemps, l'économiste Gary Becker remarquait que l'interdiction de vendre son rein limitait les dons, condamnant des milliers de personnes à mourir chaque année faute de donneurs, ce qui pose un problème moral évident. Il recommandait la création d'un marché de dons d'organes.

Nous éprouvons cependant tous une gêne vis-à-vis de ce marché. Il convient de comprendre pourquoi.

Craignons-nous que les donneurs ne soient pas assez informés des conséquences de leur acte (dans ce cas, il y a un remède simple : l'obligation d'écouter une information impartiale) ? La

vente d'un organe, en dévoilant que des individus sont prêts à perdre un rein pour quelques centaines d'euros, de même que la gestation pour autrui, la prostitution ou le mercenariat, révélerait-elle des inégalités que nous voudrions oublier (ce ne peut être toute l'explication cependant, car nous n'avons pas la même réaction pour le ramassage des ordures) ? Ou bien, dans ces exemples, voulons-nous protéger les gens contre l'exploitation de leur préférence excessive pour le présent qui leur fait accepter une somme disponible tout de suite contre des effets néfastes à long terme ?

Il s'agit aussi de bien réfléchir au contrefactuel, la possible migration des marchés vers d'autres marchés souterrains peu reluisants pour lesquels nous nous défaussons de notre responsabilité en disant qu'ils n'ont pas été sanctionnés par l'État.

Souvent, notre attitude vis-à-vis du marché relève du refus de comparer l'argent avec d'autres objectifs. Par exemple, l'introduction de considérations financières heurte nos vues sur le caractère sacré de la vie humaine.

La vie « n'a pas de valeur ». Les choix budgétaires en matière de santé (au sein d'un hôpital ou entre différentes recherches) peuvent pourtant faire baisser ou monter la mortalité. Mais jamais nous ne voudrons admettre que nous faisons ces arbitrages, qui nous mettent presque aussi mal à l'aise que Sophie contrainte de choisir lequel de ses deux enfants survivra, sous la menace que les deux soient gazés si elle refuse ce choix.

Ces répugnances sont-elles provoquées par la peur de perte de dignité qui s'ensuivrait, même si l'on ne faisait que contempler de tels choix ? Ou par la peur que la société s'engage sur une pente glissante ?

Pour avancer, il faut identifier en profondeur les ressorts de la moralité et des comportements, pour comprendre comment différentes institutions, marchés ou systèmes plus administrés affectent nos valeurs et nos comportements. Une analyse en profondeur des défaillances du marché semble plus fructueuse pour la conception des politiques publiques qu'une simple indignation ou répugnance, dont la justification ne fait pas l'objet d'une analyse, et qui s'est montré dans le passé un pauvre guide des valeurs morales ».

Annexe 18 : Recherche & développement

Depuis la mise en place de la LOTI, il est rappelé dans la loi que « *le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont les suivantes :*

a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;

b) La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ;

c) Le développement de l'information sur le système de transports ;

d) ***Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports ;***

e) L'organisation du transport public. »

Dans le secteur de l'eau, et en dehors d'une telle définition s'appliquant globalement à l'ensemble des parties prenantes :

- la recherche liée aux mécanismes socio-économiques, aux statistiques et aux enjeux environnementaux (connaissance du milieu) sont significativement portés par la recherche publique et bénéficient, outre les financements habituels, du support des agences de l'eau et de l'ONEMA.
- la recherche-développement des procédés est largement privée et financée sur le paiement de la facture d'eau (directement pour les services en concession , indirectement et de façon sensiblement moins importantes par les autorités organisatrices, et via l'ONEMA et Agences de l'eau).

Les opérateurs privés font valoir l'importance de la part de leurs efforts dans ce domaine : de l'ordre de 120 millions d'euros investis en R&D en 2013, et 870 salariés travaillant dans ce domaine.

Formation des charges des services

Liste des annexes

Annexe 19 : Les charges de gestion du patrimoine et d'exploitation des services dans la formation des prix.....225

A 19.1 : Exploitation et gestion patrimoniale : des fonctions différentes, mais des enjeux complémentaires.....225

A 19.2 : Quelle méthode pour analyser les charges des services ?.....228

A 19.3 : Approche par nature de charges.....231

A 19.4 : Approche par fonction associant des facteurs explicatifs.....232

A 19.5 : Une méthode commune pour l'eau potable et pour l'assainissement.....235

Annexe 20 : Charges du service d'alimentation en eau potable.....237

A 20.1 : Infrastructures et gestion du patrimoine AEP.....237

A 20.2 : Charges d'exploitation.....241

Annexe 21 : Charge des services d'assainissement collectif.....245

A 21.1 : Infrastructures de collecte et épuration des eaux usées.....245

A 21.2 : Charges d'exploitation.....249

Annexe 22 : Charges liées à la gestion de la clientèle et aux fonctions support…251

A 22.1 : Gestion de la clientèle.....251

A 22.3 : L'exemple d'un support mutualisé au profit de petites collectivités en milieu rural.....253

Annexe 23 : Synthèse des charges des services.....255

Annexe 24 : Enseignements de deux études de cas pour le développement de nouveaux indicateurs concernant la formation du prix.....259

A 24.1 : Décomposition des charges et facteurs explicatifs pour deux services.....259

A 24.2 : Les évolutions à mettre en œuvre pour parvenir à de telles décompositions de charges, accompagnées d'explications factuelles.....262

A 24.3 : L'évolution des systèmes d'information pour intégrer les décompositions de charges.....265

Annexe 25 : Service d'assainissement non collectif.....269

A 25.1 : La nature du service d'assainissement non collectif.....269

A 25.2 : Comparaison des dépenses pour l'AC et l'ANC.....269

A 25.3 : Qualité du service rendu.....270

A 25.4 : Une justification économique plus large.....271

Annexe 19 : Les charges de gestion du patrimoine et d'exploitation des services dans la formation des prix

A 19.1 : Exploitation et gestion patrimoniale : des fonctions différentes, mais des enjeux complémentaires

A 19.1.1 : Contexte général de la formation des prix

Pour mener à bien leurs activités d'organisations de services publics, les autorités organisatrices (AO) peuvent faire appel à des opérateurs selon deux modalités assez différentes : concéder le service à une société privée (délégation de service public, DSP) ou le confier à un opérateur public (régie). Quelle que soit l'organisation retenue et le partage des responsabilités, deux fonctions majeures doivent être assurées :

- développer selon les besoins et conserver à long terme en bon état de fonctionnement les infrastructures publiques qui permettent de délivrer le service. Ceci se traduit par des activités de **gestion du patrimoine ou d'investissement** ;
- alimenter en eau potable, collecter et traiter les eaux usées au quotidien. Ceci se traduit par des activités d'**exploitation** ou de fonctionnement.

Le diagramme de la figure 40 schématise les principales interrelations dans le système de formation du prix de l'eau. La présente annexe et celles qui suivent détaillent les enjeux de la formation des charges de service, donc **les blocs vert et bleu de ce schéma**.

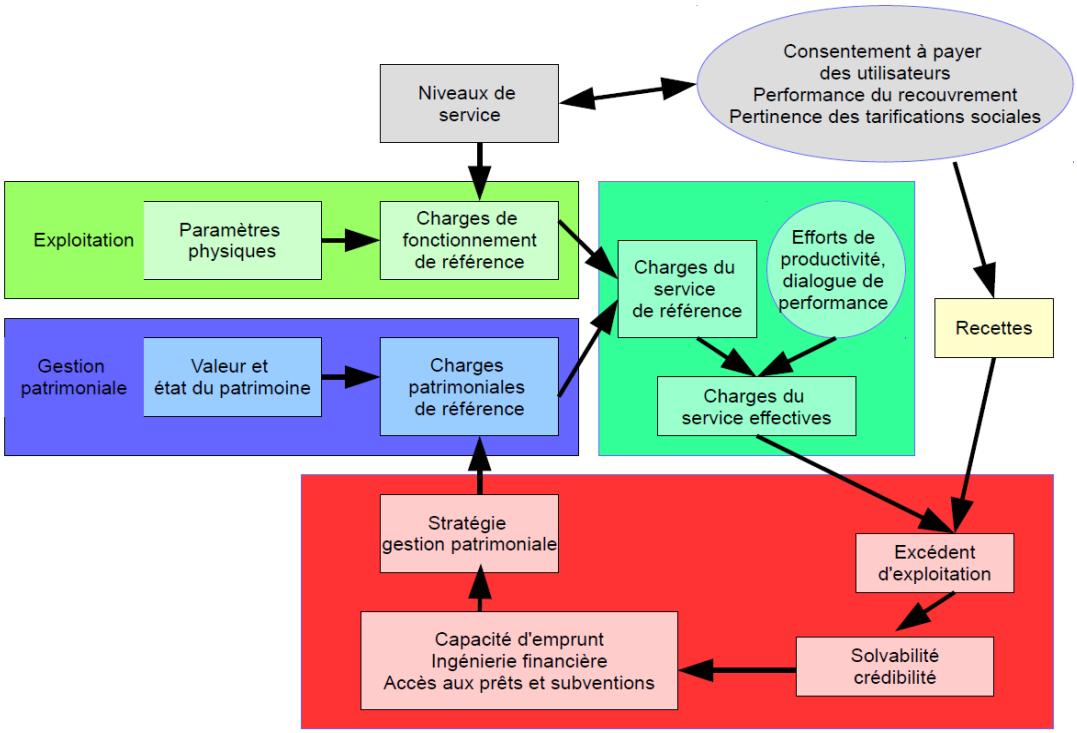


Figure 40: Système de formation des prix des services

Dans ce schéma :

- les charges du service sont composées de coûts d'exploitation et de gestion du patrimoine (bloc vert : exploitation et bloc bleu : patrimoine) ;

- elles sont établies à travers une discussion de performance et d'efficacité entre l'AO et l'opérateur du service (bloc turquoise à droite du diagramme) ;
- les charges d'exploitation dépendent de facteurs géographiques (paramètres physiques) et des niveaux de service pour l'exploitation qui peuvent être fixés par l'AO par un dialogue itératif avec les utilisateurs, s'il y a consensus pour aller au-delà des exigences réglementaires. Ce dialogue est aussi à la base des choix de tarification qui répartissent les charges tenant compte de leurs coûts et de leur répartition entre les différents types d'utilisateurs ;
- les charges de gestion patrimoniale résultent des diagnostics sur l'état du patrimoine, ainsi que des capacités financières qui contribuent à fixer l'effort possible de maintenance et de renouvellement. Ces capacités dépendent de la crédibilité financière du service, et des excédents dégagés par l'exploitation permettant, en utilisant les leviers que constituent prêts et subventions, d'accroître de façon soutenable les ressources financières.

Ce schéma décrit la situation générale des SPEA en France que l'on peut considérer comme matures. Dans quelques cas (essentiellement Mayotte et Guyane mais aussi de façon localisée là où la population et les activités économiques se développent), les services sont en développement et l'accroissement de clientèle fait partie des dimensions majeures de pilotage de l'investissement et de recherche des équilibres financiers du service (logique de boule de neige, dans laquelle les recettes des services constituent une base sur laquelle se fonde le développement de proche en proche de nouveaux services et de nouvelles recettes à terme).

A 19.1.2 : Complémentarité de l'exploitation et de la gestion patrimoniale

Ces deux fonctions, l'exploitation (ou fonctionnement) des infrastructures et la gestion du patrimoine (ou investissement), qui correspondent à des activités très différentes : l'exploitation est une activité continue à impact immédiat tandis que la gestion du patrimoine procède de décisions à des étapes-clés de programmation et sont à effet différé. Mais ces fonctions interagissent entre elles et, pour l'autorité organisatrice à qui les pouvoirs publics ont confié la responsabilité de délivrer ces services de manière durable, elles sont tout aussi importantes l'une que l'autre, à l'image de l'automobiliste qui doit se préoccuper aussi bien de sa conduite que de l'état de son véhicule.

Les activités de gestion du patrimoine ressemblent aux activités de construction, organisées sous forme de chantiers. L'ASTEE, avec de nombreux acteurs, a entrepris ces dernières années la rédaction et la diffusion de guides de bonnes pratiques de gestion du patrimoine, en explicitant les diverses étapes des démarches nécessaires : connaître le patrimoine, investiguer la qualité de son état et de son fonctionnement, procéder aux traductions comptables (immobilisations), établir une analyse économique sur le long terme des équilibres du service, optimiser l'exploitation pour améliorer autant que possible à moindre coût la durée de vie des installations, planifier les programmes de renouvellement et d'investissement, suivre la réalisation des travaux – notamment en veillant à la qualité de pose des canalisations – et les réceptionner.

Les activités d'exploitation, quant à elles, sont très marquées par l'obligation de délivrer les services d'eau et d'assainissement 24 heures sur 24. Elles se décomposent en activités de surveillance (inspection visuelle, relevé de mesurages ou analyses et vérifications métrologiques, télégestion), activités de conduite des ouvrages (démarrage ou arrêt des équipements électromécaniques, dosages et réglages pour obtenir l'eau potable ou l'eau rejetée à la qualité voulue, supervision), en activités d'entretien et maintenance (nettoyages, changements périodiques de pièces, recherche de fuites, réparations programmées, interventions d'urgence), et en activités de clientèle (accueil et réponse aux clients, facturation et recouvrement). Néanmoins, il apparaît plus pertinent à la mission, dans l'objectif d'analyser la formation des prix, de passer en revue ces activités de façon successive pour les services d'eau (AEP), puis pour les services d'assainissement collectif (AC) ou non collectifs (ANC) en raison de leurs différences ; en revanche, les activités de clientèle seront décrites pour l'ensemble des types de service en raison de leur similitude.

Dans les charges des services, investissement (renouvellement, mises aux normes et développements) et fonctionnement pèsent (ou devraient peser) à parts à peu près égales.

Par ailleurs, ces deux types d'activités ont intérêt à coordonner leurs efforts pour aboutir à des charges optimisées. En effet, des infrastructures en bon état nécessiteront moins d'interventions en urgence ; en retour, maintenance et exploitation bien conduites sont susceptibles de prolonger la durée de vie technique des équipements. Investissement et fonctionnement sont nettement séparés sur le plan comptable, mais pas sur le plan des opérations : le « renouvellement » dans les contrats d'exploitation recouvre toute une gamme d'interventions depuis la maintenance préventive, avec le remplacement programmé et parfois partiel des équipements électro mécaniques, jusqu'au remplacement pur et simple d'ouvrages, en passant par les réparations ou les rénovations. Par ailleurs, une véritable gestion patrimoniale ne consiste pas seulement à remplacer des composantes physiques du système, mais inclut aussi des démarches d'exploitation (segmentation des réseaux, gestion des pressions, notamment) et de maintenance (remplacement de pièces, réparations) ayant pour but d'accroître ou au moins ne pas dégrader la durée de vie des installations.

Néanmoins, exploitation et gestion du patrimoine sont rivales dans bien des cas et ce sont rarement les dépenses de gestion patrimoniale qui sont privilégiées : en France, le prix de l'eau n'est bien souvent pas la résultante du cumul des besoins de sauvegarde du patrimoine et des coûts d'exploitation répondant aux niveaux de service recherchés. La recherche de la satisfaction de toutes les parties prenantes (salariés, clients, financiers) pousse généralement à privilégier les résultats de court terme les plus visibles, donc l'exploitation. Ce rapport insistera donc tout particulièrement sur les enjeux patrimoniaux.

A 19.1.3 : Les infrastructures publiques d'eau et d'assainissement[160]

L'estimation des dépenses des SPEA cumulées au plan national pour l'année 2009[161] est de 15,9 milliards d'euros, dont 8,6 de fonctionnement (avec 1/3 en main d'œuvre) et 7,3 d'investissement. Il s'agit de valeurs estimées, au sein d'une fourchette d'incertitude assez large, allant notamment de 5,4 à 9,7 milliards d'euros pour la gestion du patrimoine.

Les professionnels font valoir que les dépenses d'exploitation peuvent difficilement être réduites désormais car cela a été fait ces dernières années dans de très nombreux services ; en revanche, ils considèrent que les investissements ne sont pas suffisants.

En effet, la dépense de 7,3 milliards d'euros consentie dans une époque récente était tournée en priorité vers les mises aux normes, au détriment du renouvellement du patrimoine des réseaux. Cette dépense se situe actuellement au milieu de la fourchette d'estimation des besoins de renouvellement du patrimoine (CCF entre 5,4 et 9,7 milliards d'euros), mais le patrimoine ayant été constitué progressivement essentiellement dans les cinquante dernières années, on suppose que les besoins de renouvellement ne seront pas constants dans le temps : le pourcentage des infrastructures en place touchées par l'obsolescence est susceptible d'augmenter dans les années à venir et certains considèrent que les besoins vont rejoindre le niveau haut de la fourchette.

Le patrimoine que représentent en France les infrastructures publiques d'eau et d'assainissement collectif est estimé à une valeur comprise entre 332 et 403 milliards d'euros soit ¼ de la totalité du patrimoine des collectivités territoriales[162]. Il est généralement mal connu : nombre de services ne disposent pas d'une cartographie précise des réseaux ni *a*

[160] Les chiffres de ce paragraphe sont des valeurs de 2009, qui sont tirés d'une étude Ernst & Young – OIEau : « récupération des coûts 2012 ».

[161] Les chiffres de ce paragraphe sont des valeurs de 2009, qui sont tirés d'une étude Ernst & Young – OIEau : « récupération des coûts 2012 ».

[162] Une étude récente de la Banque Postale évalue à 1361 milliards d'euros le patrimoine total des collectivités territoriales et de leurs groupements, hors départements.

fortiori d'une modélisation de leur fonctionnement hydraulique, ni d'un inventaire décrivant les dates de construction et/ou l'état de dégradation de ces infrastructures.

En cas de création d'infrastructures nouvelles, les investissements sont à valoriser au coût de construction initiale. Ceci sera détaillé plus loin en lien avec les réglementations ou normes en vigueur qui conduiront dans les années qui viennent à étendre ou renforcer les installations existantes : protection des ressources en eau, réduction des fuites et collecte des eaux usées. La valeur à neuf du patrimoine se répartit grossièrement comme suit : 80 % pour les réseaux, 10 % pour les branchements et 10 % pour les usines de production, traitement ou épuration des eaux.

Mais dans le cas plus fréquent où les infrastructures sont déjà en place, les investissements consistent à remplacer les ouvrages anciens par de nouveaux qui rendent le même service. Les coûts unitaires ne sont plus forcément les mêmes que lors de la construction initiale : ils peuvent être supérieurs si les ouvrages ne sont plus aussi facilement accessibles, ou être inférieurs si certaines parties d'ouvrage peuvent être rénovées sans démolition et reconstruction. Le besoin moyen de renouvellement peut alors être évalué par la « **consommation de capital fixe** » (**CCF**[163]), c'est-à-dire la perte de valeur annuelle des infrastructures permettant le service, que l'on peut rapprocher de la valeur de remplacement en valeur courante divisée par la durée de vie prévisionnelle.

Cette CCF est estimée entre 5,4 et 9,7 milliards d'euros :

- pour l'eau potable : 2/3 pour les réseaux, 1/6 pour les branchements à ces réseaux et 1/6 pour les usines de production ou traitement d'eau.
- pour l'assainissement, le poids des usines de traitement (STEP) est un peu plus fort (26 %) et les réseaux représentent 57 %.

Le taux actuel moyen de renouvellement des canalisations, estimé à 0,6 % par an, soit un rythme qui ne permettrait le renouvellement total qu'au bout de 150 ans, est insuffisant au regard de la durée de vie de celles-ci qui est de l'ordre de 60 à 80 ans en moyenne. Le renouvellement des réseaux est le premier type de dépense qui est réduit lorsque les recettes sont insuffisantes pour couvrir tous les besoins. En outre, les moyens d'investissement disponibles ont été, par le passé, orientés préférentiellement vers d'une part les interconnections et mises aux normes des usines de potabilisation et d'autre part les mises à niveau des usines d'épuration.

A 19.2 : Quelle méthode pour analyser les charges des services ?

A 19.2.1 : Deux modalités différentes pour fixer les charges du service : concession ou régie

A 19.2.1.1 :Concession de service public

L'AO lance un appel d'offres tous les 12 ans (mais en pratique plutôt tous les 10 ans en moyenne, avec renégociation possible tous les 5 ans en cas de changement significatif des conditions). Cela donne lieu à un travail très approfondi d'analyse des offres, surtout si une assistance à maître d'ouvrage spécialisée et indépendante intervient avec ses outils de décomposition des charges tels que GSP, SiméO[164], etc.).

Dans ce cas, le concessionnaire retenu s'engage à ses risques et périls pour la durée du contrat, c'est-à-dire qu'il fera face aux aléas d'exploitation (volumes réellement vendus, casses de matériels, dégradation de la ressource en eau…) avec des charges réelles qui n'influeront pas sa rémunération fixée par avance et donc le prix du service. Les risques sont néanmoins beaucoup mieux cernés et pris en charge par la collectivité aujourd'hui : en effet, le système

[163] La CCF est une notion de la comptabilité nationale. Sa valeur peut être très différente de l'amortissement tel qu'il est calculé dans la comptabilité d'entreprise ou dans les comptes financiers des collectivités.

[164] Logiciels utilisés par la maîtrise d'ouvrage publique ou par un cabinet de conseil

des « provisions pour renouvellement » (montant dû quels que soient les remplacements qui s'avèrent nécessaires) a laissé la place dans les contrats en vigueur désormais à des programmes précis de changement des équipements qui sont ajustés à la réalité au cours du contrat, avec une définition claire de la propriété des ouvrages, des matériels ou des logiciels en fin de contrat.

Pendant la période de 10 à 12 ans en général entre deux appels d'offres, le concessionnaire produit un rapport annuel (RAD) incluant une décomposition des dépenses par nature de charges (cf note du SPDE[165]), mais qui souvent ne satisfait pas les autorités organisatrices. En effet, cette décomposition est fondée sur des clés de répartition des charges communes à de nombreux contrats, ce qui ne permet pas de faire le lien avec la réalité du service : quelle retombée locale de la R&D menée au niveau national et international par la société privée ? Quel est le temps réellement passé sur le contrat par tous les responsables ou spécialistes qui traitent un grand nombre de contrats ?

Il semble donc intéressant de suivre les charges selon les mêmes décompositions que celles qui sont présentées au cours de l'appel d'offres, plutôt que selon la décomposition du RAD, annuellement ou à un pas de temps de 5 ans pour bien lisser les dépenses d'investissement qui peuvent être concentrées sur une petite période.

Des contrats avec un intéressement du concessionnaire aux résultats atteints par rapport à des objectifs fixés au moment de l'appel d'offres deviennent plus fréquent : exemple du SEDIF avec des pénalités et une part variable en fondée sur 3 domaines de performances (Figure 41), et de Bry-sur-Marne avec un mécanisme de constitution d'un « fonds de performance » de 10 % déblocable en totalité ou partiellement sur la base de la performance au regard d'un tableau de critères contractuels (Tableau 24), etc. On remarquera la séparation nécessaire dans ces analyses entre la maîtrise des charges d'exploitation et la qualité de service, l'évaluation de performance s'appréciant au regard de ces deux piliers.

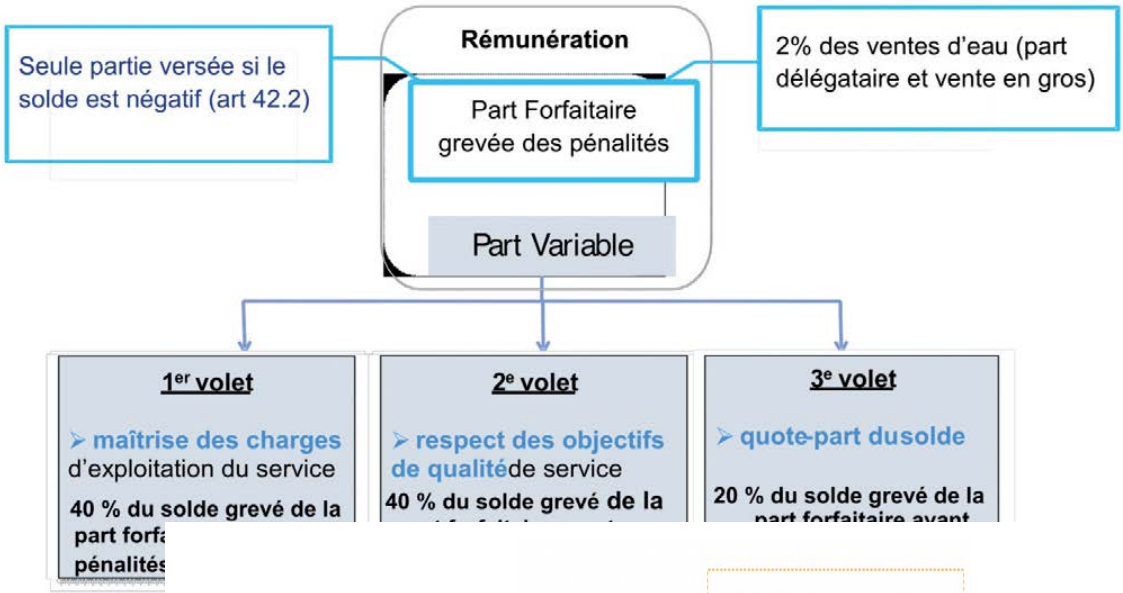


Figure 41: Ré

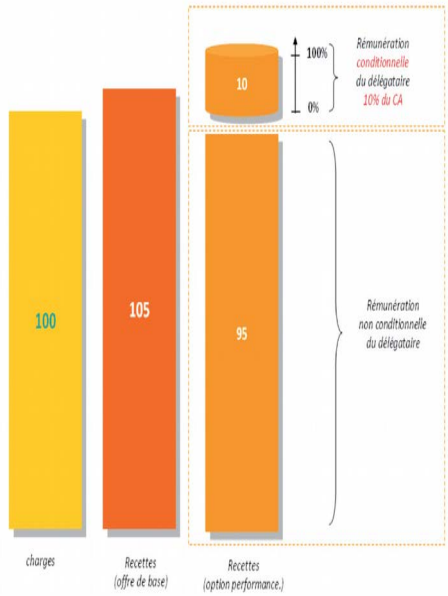


Figure 42: Mécanisme de « fonds de performance ». Source : ASTEE, 2011, p. 100.

[165] Note du 31 ja

		RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION	FRÉQUENCE DE SUIVI	ÉCHELLE DE NOTATION (0 point / 5 points / 10 points)
	TECHNIQUE			
1	**Nombre de désobstructions accidentelles sur le réseau***	Nombre de désobstructions par an, hors désobstructions réalisées sur les branchements	trimestrielle	25 / 15
2	**Nombre de points noirs sur le réseau***	Nombre de tronçons ayant fait l'objet d'au moins 2 désobstructions par an	annuelle	4 / 2
3	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'assainissement communaux	Nombre de points obtenu en application du barème de l'arrêté du 2 mai 2007, au prorata de la quantité de données disponible	annuelle	40 / 60
	CLIENTÈLE			
4	**Respect du délai d'envoi du devis pour branchement neuf***	% de devis envoyé dans les délais par an (cachet de la poste faisant foi ou date de remise en main propre)	trimestrielle	85% / 95%
5	**Respect du délai de rendez-vous client***	% de rendez-vous réalisé dans les délais par an	trimestrielle	85% / 95%
6	Satisfaction des usagers	% de satisfaction calculé sur la base des fiches post-contact renseignées par l'usager par an	annuelle	85% / 90%
7	Plaintes pour odeur	Nombre de réclamations pour nuisances olfactives reçu par an ayant pour origine le réseau d'assainissement communal (celles concernant un même défaut sont comptabilisées comme une seule réclamation)	trimestrielle	5 / 0
8	Respect du délai d'intervention d'urgence	% de désobstructions ayant été réalisé dans les délais par an	trimestrielle	85% / 90%
	COLLECTIVITÉ			
9	**Respect de la date de remise du rapport annuel***	Nombre de jour qui sépare la date de remise du rapport annuel et la date contractuelle fixée au 1er juin	annuelle	0 / -8
10	% de mise en conformité des branchements	% d'installations mis en conformité dans l'année suivant la réalisation du contrôle de conformité, la date de réception des travaux faisant foi, hors dérogation accordée par la collectivité	annuelle	20% / 40%

*Indicateur prévu au cahier des charges

Tableau 24: Tableau de bord de suivi des indicateurs de la DSP de Bry-sur-Marne. Source : ASTEE, 2011, p .99.

La marge des concessionnaires a été estimée par le Boston Consulting Group au niveau national à 6,4 % en 2005 par différence entre les résultats d'exploitation et les impôts sur société. Compte tenu du renforcement de la concurrence intervenu depuis, la FP2E estime cette marge à 5 % aujourd'hui. La marge n'est pas connue localement sauf lorsqu'une filiale locale gère des contrats pour seulement une autorité organisatrice, ce qui est rarement le cas mais permet à l'autorité organisatrice de connaître la réalité des charges par rapport aux prévisions de l'appel d'offres ; c'est ainsi que la métropole de Grenoble a pu négocier un nouveau contrat de concession qui se limite finalement à l'incinération des boues.

Pour connaître les marges réelles des sociétés privées plus régulièrement, il faudrait pouvoir auditer globalement les comptes de l'ensemble des concessions d'un opérateur, dans un périmètre « *ring-fenced* »[166].

A 19.2.1.2 : Régies

Les opérateurs en régie fonctionnent avec un cycle davantage annuel, et en tout cas sans limite de durée a priori : débat d'orientation budgétaire avec approche pluriannuelle des investissements, choix des tarifs et des recettes prévisibles en fonction des dépenses de fonctionnement et des investissements prioritaires, suivi budgétaire et compte-rendu technique et financier.

[166] Périmètre regroupant les contrats dont les risques sont mutualisés. La délimitation des filiales et l'organisation des comptes dans des périmètres *ring-fenced* aussi étroits que possible est une marque de lisibilité. La limite est évidemment l'utilité de mutualiser les risques industriels pour assurer la sécurité de l'entreprise.

Certaines régies ont des pratiques d'analyse comparative ou de contrats d'objectifs pluriannuels qui leur permettent des performances de bon niveau en termes de qualité et de coût du service. Le graphique de la figure 43 est un exemple des résultats qui proviennent de la démarche d'analyse comparative d'une trentaine de services animée par la FNCCR.

De même, certaines autorités organisatrices ont mené des études poussées de comparaison entre régie et DSP avant de poursuivre ou de changer le mode de gestion précédent. Dans ce cas, les comparaisons ne portent pas uniquement sur les performances, mais aussi sur les prix des services.

Lorsqu'il n'y a pas d'objectif quantifié à plusieurs années ni de remise en cause périodique, on peut craindre des ajustements de la qualité du service aux contraintes financières fixées à l'avance (et notamment un report des travaux de renouvellement) ainsi qu'une perte progressive d'efficience en exploitation.

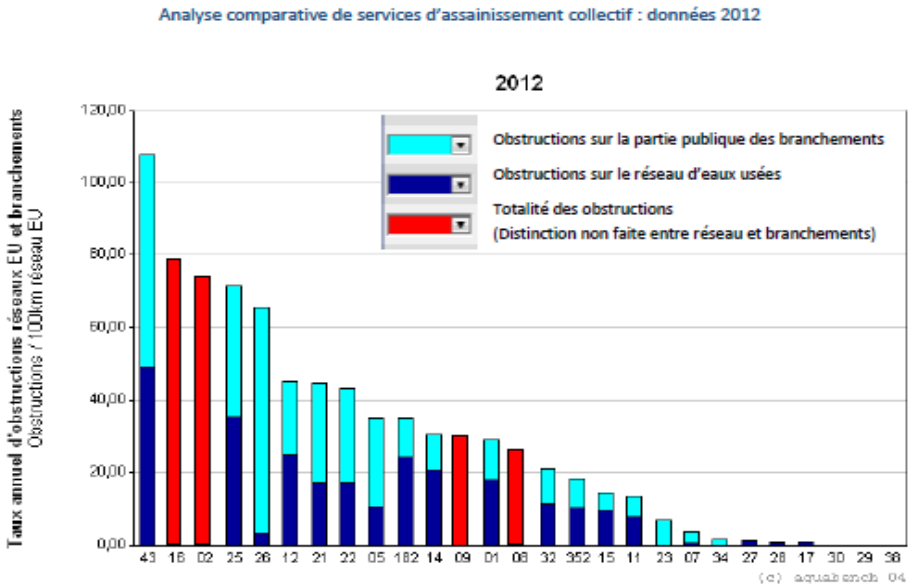


Figure 43: Comparaison de la fréquence annuelle d'obstructions par km de réseau d'assainissement

A 19.3 : Approche par nature de charges

L'approche la plus répandue pour analyser les charges de services repose sur une décomposition par nature de charges (personnel, fournitures, énergie, etc.). Cette approche est aujourd'hui facilitée par les présentations comptables. Elle est riche d'enseignements et ne doit pas être négligée, par exemple :

- un niveau de masse salariale de plus d'un tiers des charges de fonctionnement est un signal d'alerte qui mérite un examen approfondi de la productivité et de l'organisation et une masse salariale de 50 % des charges est une anomalie qui appelle des mesures correctives ;
- énergie et produits chimiques de traitements sont des postes qui connaissent des évolutions externes souvent difficiles à prévoir et qui peuvent peser sensiblement sur les charges ;
- les factures non émises ou non recouvrées, les baisses de consommations non anticipées ainsi que les prélèvements sauvages sont une menace sérieuse des équilibres des comptes ;
- l'ingénierie financière et la performance de mobilisation des subventions sont aussi des enjeux sensibles.

Ces questions concernant simultanément les comptes, la qualité du personnel et le service aux usagers sont au cœur du dialogue entre l'autorité organisatrice et son opérateur ; ce dialogue et son niveau d'exigence sont au cœur de la performance des opérateurs (bloc turquoise du schéma de la figure 40).

On dispose de données globale sur la répartition des emplois chez les opérateurs privés, qui permette d'avoir une approche assez globale de la décomposition des masses salariales selon les composantes du service (Figure 44).

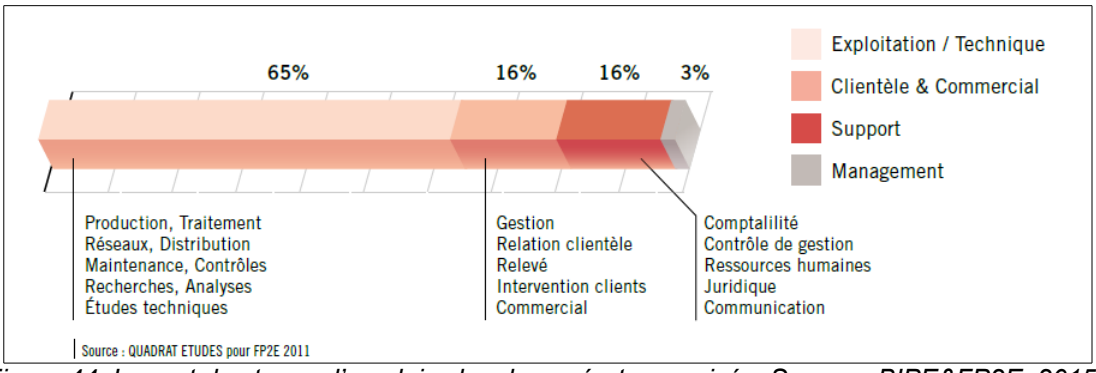


Figure 44: La part des types d'emplois chez les opérateurs privés. Source : BIPE&FP2E, 2015.

La mission a constaté cependant que cette approche par nature de charges laisse l'autorité organisatrice assez désarmée dans le dialogue de performance avec son opérateur quel que soit le mode de gestion : cette approche fait la part belle à des argumentations peu vérifiables et contestables, car trop générales pour faire l'objet d'une évaluation professionnelle. Cette asymétrie d'information, qui a été longtemps particulièrement sensible dans les négociations des concessions de services publics (P-A Roche et B. Johannès, 1999, déjà cité), ne se retrouve plus que dans certains cas désormais, incluant des cas de grandes régies.

A 19.4 : Approche par fonction associant des facteurs explicatifs

A 19.4.1 : Principes généraux de décomposition

Les infrastructures nécessaires à l'alimentation en eau, au traitement et à la distribution d'eau potable, à la collecte et à l'épuration des eaux usées structurent aussi bien la gestion du patrimoine que le fonctionnement des services. C'est pourquoi on privilégie ici une approche par ces fonctions à assurer. La façon la plus simple de décrire ces fonctions est dictée par la représentation qui en est faite dans les schémas les plus communs (Figure 45).

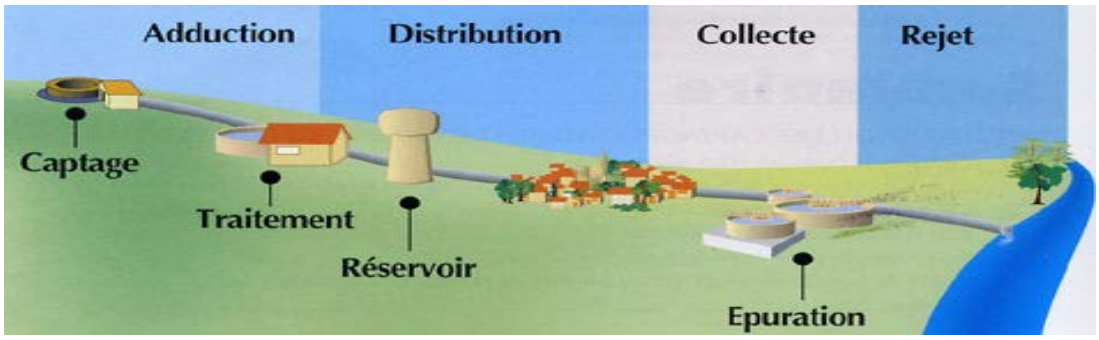


Figure 45: Services d'eau potable et d'assainissement. Source : Wikipedia.

L'analyse des charges n'est généralement pas faite au niveau national selon ce canevas fonctionnel ni avec des commentaires sur les principaux postes de charges et la diversité des situations naturelles, des prestations attendues ou de l'histoire des services, diversité qui influe la formation des charges et le prix des services.

Des informations partielles ou très complètes existent au niveau des autorités organisatrices, selon leurs organisations et leurs opérateurs. Le rapport d'activité du SEDIF, par exemple, indique la décomposition des charges par étape depuis le prélèvement dans la ressource en eau jusqu'à l'approvisionnement de l'utilisateur (Figure 46).

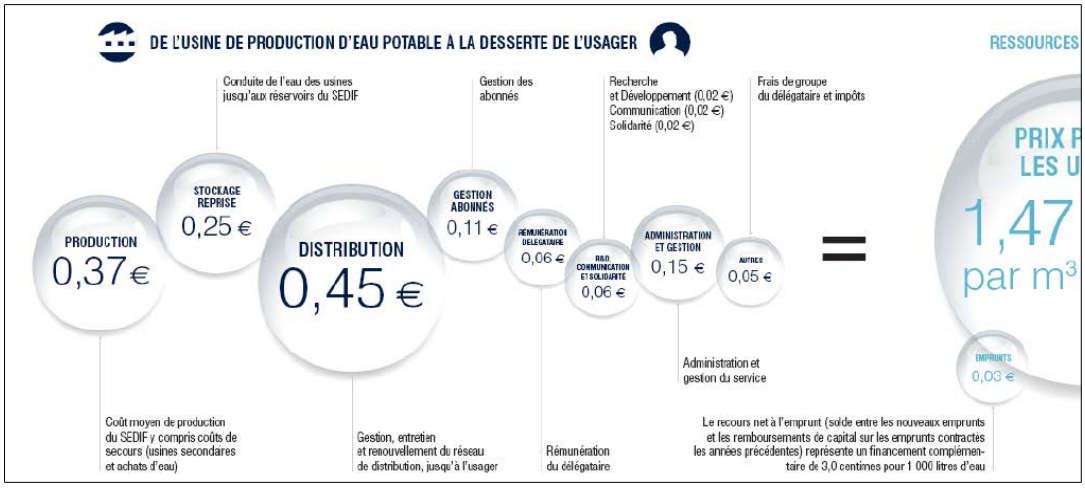


Figure 46: Explications de la formation des prix de l'eau potable du SEDIF. Source : SEDIF, 2014.

L'analyse matricielle des fonctionnalités et des natures de dépenses est pratiquée lors des négociations entre AO et opérateurs (exemple d'une étude du passage éventuel en régie menée pour la ville de Forbach Tableau 25). Néanmoins ce niveau de détail n'est disponible que pour des prévisions peu fréquentes et non pour un suivi régulier ; et il est trop complexe pour les usages d'information et de compréhension et d'appréciation du public.

service de l'eau potable de la CA de Forbach Porte de France
estimation des coûts d'exploitation du service 04/08/2009

Toutes les valeurs sont HT	production	transport et distribution	mise en pression	stockage	gestion	traitement	import/export	Total
achat d'eau								
achat d'eau	0	0	0	0	0	0	1 911 285	**1 911 285**
électricité								
électricité appareils	0	0	0	1 767	0	3 203	0	**4 970**
électricité pompage	32 536	0	67 416	3 936	0	3 000	0	**106 888**
personnel								
personnel administratif	0	0	0	0	234 341	0	0	**234 341**
personnel technique	3 322	371 694	5 853	27 907	67 902	768	0	**497 446**
électromécanicien	1 600	0	2 652	2 887	0	507	0	**7 646**
chimiste	90	1 080	135	315	0	0	0	**1 620**
cadre	0	0	0	0	0	0	0	**0**
déplacements								
déplacements	652	9 029	724	1 314	6 477	356	0	**18 552**
produits de traitement								
consommables	3 000	0	0	0	0	0	0	**3 000**
réactifs divers	0	0	0	0	0	0	0	**0**
analyses								
analyses autocontrôle	0	6 000	0	0	0	0	0	**6 000**
analyses réglementaires	0	31 000	0	0	0	0	0	**31 000**
fourniture								
fournitures	710	81 444	1 643	4 318	0	300	0	**88 415**
sous-traitance								
engins TP	0	105 568	0	0	0	0	0	**105 568**
sous-traitance ou opération spécifique	1 480	0	2 320	3 400	0	150	0	**7 350**
liaisons télégestion								
liaisons télégestion	800	0	2 800	5 600	0	400	0	**9 600**
renouvellement								
renouvellement canalisations	0	640 000	1 667	5 959	0	250	0	**647 876**
renouvellement matériel	9 666	158 200	18 000	12 001	0	2 500	0	**200 367**
renouvellement génie civil	0	0	0	0	0	0	0	**0**
impôts et taxes								
impôts et taxes	0	0	0	0	90 000	0	0	**90 000**
frais de contrôle								
frais de contrôle	0	0	0	0	0	0	0	**0**
autres charges								
poste et télécommunications	0	0	0	0	0	0	0	**0**
assurances	0	0	0	0	16 000	0	0	**16 000**
charges sur immobilisation	0	0	0	0	0	0	0	**0**
frais généraux								
frais généraux	0	0	0	0	156 984	0	0	**156 984**
Total annuel hors renouvellement	**44 190**	**605 815**	**83 543**	**51 444**	**434 720**	**8 684**	**1 911 285**	**3 139 681**
Total annuel hors frais généraux	**53 856**	**1 404 015**	**103 210**	**69 404**	**434 720**	**11 434**	**1 911 285**	**3 987 924**
Total	**53 856**	**1 404 015**	**103 210**	**69 404**	**591 704**	**11 434**	**1 911 285**	**4 144 908**
pourcentage	**1,3%**	**33,9%**	**2,5%**	**1,7%**	**14,3%**	**0,3%**	**46,1%**	**100,0%**

Tableau 25: Analyse des postes de dépense par nature de charge et par fonctionnalité. Cas de Forbach.

Une décomposition simplifiée des charges du service, croisées par nature de dépenses et par fonction et accompagnées d'informations descriptives des infrastructures à gérer, du contexte géographique et des prestations attendues, semble être ce qui permettra la compréhension par le public des explications sur le prix du service fournies par les autorités organisatrices. En effet :

- la nature des fonctions à assurer est très différente selon les circonstances locales : les coûts qui en résultent sont très différents et dépendent aussi pour partie d'un historique très spécifique des investissements ;

- les discours qui expliquent ceci qualitativement et en concluent globalement « le prix est ce qu'il est pour de bonnes raisons, mais ces raisons sont trop compliquées pour être expliquées » ne sont plus tenables aujourd'hui.

Dans la perspective d'autorités organisatrices beaucoup moins nombreuses et de plus grandes tailles que va instaurer la loi NOTRe, il est réaliste de préconiser une ventilation des charges selon une maille raisonnable, en s'intéressant aux composantes les plus différenciées et aux postes les plus importants, pour comprendre et décrire la formation des charges de service.

A 19.4.2 : Des conventions de calcul à déterminer pour ces décompositions

La mission a notamment étudié s'il était crédible (pertinent en termes d'analyse des services et réaliste pratiquement) d'identifier un petit nombre de postes fonctionnels, selon la trame figurant dans le diagramme de la figure 47.

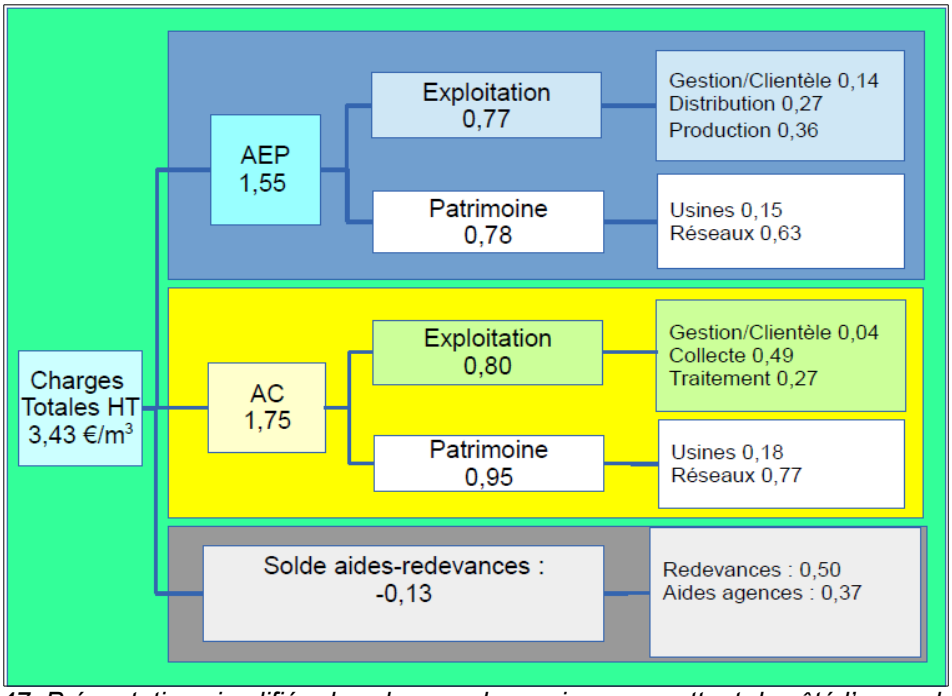


Figure 47: Présentation simplifiée des charges de services en mettant de côté l'ensemble des flux externes à la formation technique des coûts. Données de la ville-type étudiée par la mission

Ces données sont relativement difficiles à établir à partir des comptabilités et il convient d'être vigilant quant aux imputations de certaines recettes et dépenses si l'on veut identifier des charges effectives.

A 19.5 : Une méthode commune pour l'eau potable et pour l'assainissement

La méthode développée par la mission pour illustrer la démarche a consisté, en s'appuyant sur les données qu'elle a pu collecter dans la littérature et sur des études de cas où les AO et les opérateurs ont accepté d'ouvrir leurs comptes et de travailler avec la mission :

1. dimensionner les infrastructures types nécessaires pour répondre aux besoins d'une ville fictive de 100.000 habitants ;

2. évaluer la valeur du patrimoine correspondant à ces infrastructures types, à partir du coût moyen de leur construction, détaillé selon des parties d'ouvrage ayant la même durée de vie ;

3. identifier les facteurs techniques susceptibles de faire varier ces infrastructures types ou les prix unitaires, puis évaluer les ordres de grandeur des plages de variation qui en résultent pour la valeur du patrimoine et pour la valeur du besoin de renouvellement ;

4. procéder de même, avec en généralement moins de données, pour les coûts d'exploitation.

Le détail et les résultats de ces démarches sont présentés dans deux annexes spécialisées pour l'eau potable (annexe 20) et pour l'assainissement (annexe 21).

Annexe 20 : Charges du service d'alimentation en eau potable

Le patrimoine permettant les activités d'alimentation en eau potable est classiquement subdivisé en deux parties : les ouvrages de production (plus de 33 000 captages sont actuellement utilisés en France pour la production d'eau potable, dont 96 % prélèvent l'eau dans les nappes souterraines. La plupart des ouvrages sont de petite taille : la moitié d'entre eux ne délivre que 2 % des débits totaux. 16 300 stations de traitement assurent quotidiennement le traitement de plus de 16 millions de mètres cubes d'eau brute) et les réseaux de distribution (920 000 km en 2010 contre 800 000 km en 1994). Selon les conditions naturelles du service, les infrastructures de **production** comprennent tout ou partie des éléments suivants :

- des infrastructures multi-usages telles que **barrages réservoirs** ou **canal d'amenée**, ou des **interconnections** à un réseau de distribution ou adductions spécifiques apportant l'eau à partir de services voisins qui peuvent exporter la partie de leur production supérieure à leurs besoins propres et sécuriser l'approvisionnement ;
- estimer le besoin de renouvellement par la CCF (coût de construction divisé par durée de vie), ce qui correspond à la charge moyenne de renouvellement étalée sur toute la durée de vie des ouvrages ; dans la pratique, les charges de renouvellement pour un groupe d'infrastructures sont nulles lors des premières années après la construction initiale, puis elles augmentent progressivement en fonction de l'âge et de l'obsolescence des parties d'ouvrages.

A 20.1 : Infrastructures et gestion du patrimoine AEP

A 20.1.1 : Infrastructures de production d'eau

- les ouvrages de **mobilisation de la ressource en eau** propres au service. Ceci recouvre des clôtures dans les périmètres réglementaires de protection des captages ; en cas de prélèvement d'eau souterraine, des ouvrages souterrains (galerie drainante, drains, captages), des puits ou forages et pompes immergées pour remonter l'eau à la surface ; en cas de prélèvement d'eau de surface, prises d'eau, pompage et refoulement dans une canalisation ou dans un canal. Le patrimoine de chaque service variera en fonction du nombre et de la nature des ressources, ainsi que de leur éloignement et du relief jusqu'au point de traitement ;
- le **traitement** d'eau pour transformer « l'eau brute » en « eau potable », avec ses étapes de coagulation décantation, filtration, adsorption de micro-polluants, neutralisation et désinfection, puis pompage de refoulement dans des réservoirs d'eau traitée. À l'échelle de la France, leur valeur à neuf est estimée entre 9,9 et 12,6 milliards d'€ et leur CCF entre 331 et 632 millions d'€ par an. Les ouvrages peuvent être extrêmement simples ou au contraire mériter le nom « d'usine » selon la taille des installations ou la qualité d'eau brute et les procédés à mettre en œuvre.
- La production d'eau par dessalement d'eaux de mer ou saumâtres est très peu développée en France actuellement (5 usines de plus de 25 000 m^3/jour).

A 20.1.2 : Infrastructures de distribution d'eau

Les infrastructures de **distribution** comprennent tout ou partie des éléments suivants :

- **adduction** ou **transfert** vers des réservoirs à partir desquels l'eau est acheminée gravitairement et à la demande jusqu'au robinet des consommateurs ; des pompages ou surpresseurs peuvent être nécessaire ainsi que des ouvrages de sectorisation des réseaux ou des équipements de désinfection. Le degré de sécurisation apporté par les réservoirs (le volume à stocker doit correspondre à 48 heures de consommation) ainsi

que, là aussi, les distances et le relief à parcourir sont les principaux facteurs de variation de ce patrimoine

- **canalisations** et **ouvrages** du réseau de distribution, qui fonctionnent sous pression et sont plus ou moins étendues selon les distances entre réservoirs et populations à desservir. À l'échelle de la France, leur valeur à neuf est estimée à 138 milliards d'€ et leur CCF entre 1,7 et 1,8 milliards d'€ par an.
- **branchements** des abonnés et **compteurs d'eau**. À l'échelle de la France, leur valeur à neuf est estimée entre 14 et 23,5 milliards d'€ et leur CCF entre 470 et 632 millions d'€ par an.

A 20.1.3 : *Évaluation chiffrée du patrimoine et de besoin de renouvellement en eau potable*

La connaissance du patrimoine en eau potable est meilleure pour les grands services que pour les petits[167], mais reste néanmoins largement insuffisante pour quantifier la valeur économique de ce patrimoine et les besoins moyens de renouvellement de l'ensemble des services français. Ces évaluations économiques seront considérablement améliorées dans les années qui viennent en raison des obligations réglementaires de connaissance des infrastructures et d'archivage en bases de données, instaurées par le décret « fuites »[168] et qui se mettent en place depuis 2013.

Dans l'attente de ces améliorations, la mission a jugé utile d'illustrer les charges moyennes de gestion du patrimoine (et les principaux facteurs de variation autour de cette moyenne) à partir de divers éléments disponibles et des études de cas pour une situation-type.

La méthode a consisté à :

1. dimensionner les infrastructures types nécessaires pour répondre aux besoins d'une ville fictive de 100.000 habitants[169] ;
2. évaluer la valeur du patrimoine correspondant à ces infrastructures types, à partir du coût moyen de leur construction, détaillé selon des parties d'ouvrage ayant la même durée de vie ;
3. estimer le besoin de renouvellement moyen par la CCF (coût de construction divisé par durée de vie) ;
4. évaluer les ordres de grandeur des plages de variation de ces charges.

Les parties d'ouvrage sont détaillées selon 3 types de durée de vie : 80 ans pour le génie civil, 50 ans pour les canalisations et 15 ans pour les équipements électromécaniques.

Les charges patrimoniales se distinguent assez sensiblement selon que l'on est en milieu rural ou urbain. Les économies apportées par la densité des réseaux en milieu urbain. pèsent beaucoup plus que les surcoûts de pose : ; il s'y ajoute le fait que les volumes d'eau consommée en milieu urbain sont plus élevées qu'en milieu rural en raison d'activités

---

[167] Les services publics d'eau et d'assainissement en France, BIPE & FP2E, 2015

[168] Décret n°2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau potable et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau d'eau potable.

[169] La ville-type de 100.000 habitants prise en considération ici correspond aux hypothèses suivantes :

- 6,36 Mm^3 par an facturés (53 m^3/habitant + 20 % pour les activités économiques raccordées) ;
- alimentation en eau souterraine par forages de 60.000 m3/j sur 2 champs captants, refoulant à 100 m de pression dans une adduction en diamètre 800 mm de 30 km au total, équipée de déferrisation et chloration ;
- 11 réservoirs de 60.000 m3 de capacité totale, 280 km de réseau de distribution en diamètre pondéré 170 mm ;
- 100.000 habitants sur 2100 ha, 33.000 abonnés, 25.000 branchements.

économiques raccordées au réseau public. Il en résulte que le renouvellement en milieu urbain pèse 10 fois plus sur le coût du service au m³ qu'en milieu très peu dense (Tableau 26)[170].

Site	Abonnés	Longueur du réseau km	Linéaire / Abonné ml/ab	Volume facturés par HT an m³	Age moyen de renou-vellement	Coût moyen de renouvellement par ml[3]	Impact sur le tarif € HT par m³	Indice linéaire de consomma-tion m³/ml/an
1 - Commune de faible densité	570	76,5	135	49 100	75	80	1,7	0,64
2 - Syndicat de faible densité	42 426	3 193	75	4 290 000	75	90	0,90	1,34
3 - Ville	46 852	473	10	7 146 264	75	200	0,18	15,11

Tableau 26: Les charges de renouvellement de réseaux d'alimentation en eau potable selon la densité de consommation et les coûts unitaires. Source : ASTEE, 2014.

La population et sa densité, donc le type d'habitat, étant un facteur de variation très fort et qui joue sur l'ensemble des infrastructures, un tableau spécifique détaille les pondérations à appliquer aux services de plus petite taille par rapport au cas de la ville de 100.000 habitants. Il s'agit là des populations connectées aux mêmes infrastructures et non des populations qui peuvent être gérées par une même autorité organisatrice mais sans connexion de réseaux entre elles.

Dans le cas de l'infrastructure type et en absence de facteurs spécifiques de variation, les hypothèses de dimensionnement et de coût sont choisies pour représenter une situation moyenne. Dans la réalité pour une même population, des infrastructures peuvent être de taille différente et les coûts de construction peuvent aussi varier sensiblement par rapport au cas type retenu. Les chiffres ne doivent donc pas être pris isolément, l'objectif ici étant de présenter une représentation globale de la valeur du patrimoine eau potable. Ces estimations reposent sur un grand nombre de sources d'information[171]. Les valeurs moyennes proposées pour le patrimoine, consolidées par catégorie de taille selon la population de chaque catégorie en France, sont cohérentes avec les estimations nationales du patrimoine rappelées dans les paragraphes précédents.

En revanche, les charges réelles de renouvellement peuvent varier considérablement par rapport au besoin moyen de renouvellement, dans un rapport de 1 à 5 selon l'âge des installations et le degré d'anticipation de la politique de renouvellement, et même dans un rapport de 1 à 10 selon la politique de financement de ces renouvellements. Le tableau 27 présente les valeurs moyennes pour une ville de 100.000 habitants. Le tableau 28 illustre les variations de ces valeurs moyennes en fonction de la population et du type d'habitat.

[170] ASTEE, politiques d'investissement et de gestion des immobilisations, cadre et bonnes pratiques, une vision à la croisée des approches techniques, comptables et financières, 2014.

[171] Valiron et al.,« *Gestion de l'eau* », ENPC 1988 ; « *Mémento du gestionnaire de l'alimentation en eau potable* », Lyonnaise des eaux, 1992 ; *UFC que choisir* étude 2005 ; « G*estion patrimoniale des réseaux d'eau potable* », ASTEE 2012 ; « *Besoins de renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement* », Wittner 2013 ; rapports d'activité Communauté Urbaine de Bordeaux et Régie des Eaux de Grenoble, 2014 ; « mécanismes de gestion durable des SPEA », AE RM&C 2015 ; « *les services publics d'eau et d'assainissement en France* » BIPE&FP2E, 2015.

Fonction	Patrimoine AEP pour 100.000 habitants			Renouvellement du patrimoine AEP		Facteurs et plages de variation (hors taille et densité)
	Infrastructures	Investissement initial en M€	Valeur en €/hab	Durée de vie (ans)	CCF en €/m³. an	
Production	Forages ou prises d'eau (GC)	4	40	80	0,008	Type de ressource : -50 (eau sout.) à +400 % (eau de surface)
	Amenée d'eau	20	200	50	0,063	Distance de la ressource : -50 à +50 %
	Équipements de traitement	3,5	35	15	0,037	Qualité de l'eau brute : -100 à +100 %
	Pompes de refoulement	2,5	25	15	0,016	Relief : -100 à +200 %
	Réservoirs	13	130	80	0,026	Sécurité : -10 à +80 %
	Sous-total production	***43***	***430***		***0,15***	***De 0,06 à 0,55 €/m3***
Distribution	Équipements électro mécaniques	12	120	15	0,126	Pression de service : -25 à +25 %
	Canalisations et fontainerie	110	1 100	50	0,346	Qualité de pose, matériau, pression ; -30 à +30 %
	Branchements	35	350	50	0,110	Qualité de pose, matériau : -50 à + 50 %
	Compteurs clients	5	50	15	0,052	Type de compteur
	Sous-total distribution	***162***	***1 620***		***0,63***	***De 0,42 à 1,55 €/m3***
	Total AEP	***2 050***	***20 500***		**0,78**	**De 0,5 à 2,0 €€/m3**

Tableau 27: Enjeux de gestion du patrimoine (eau potable) : valeur du patrimoine et dépense moyenne de renouvellement (CCF/m³) ; Facteurs= éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges de gestion du patrimoine.

	Ville > 100.000 hab, urbain dense		*Ville : 10 à 100.000 hab, densité 15 à 20 hab/ha*		*Bourg rural : 2 à 10 000 hab, densité 8 à 12 hab/ha*		*Commune rurale : 500 à 2000 hab, densité 1 à 3 hab/ha*	
	Patrimoine €/hab	CCF €/m³. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m³. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m³. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m³. an
Production et adduction	270	0,11	183	0,07	160	0,07	137	0,05
Refoulement et réservoirs	160	0,04	243	0,07	313	0,08	348	0,09
Réseaux de distribution	1620	0,63	1980	0,77	2345	0,91	3910	1,52
Total	2050	0,78	2406	0,91	2818	1,06	4395	1,6

Tableau 28: Variation des valeurs moyennes du patrimoine (eau potable) selon la population et le type d'habitat

A 20.2 : Charges d'exploitation

A 20.2.1 : Activités d'exploitation

Les différents types d'activités qui peuvent se présenter sont :

- **l'achat d'eau**, traitée ou non, à un autre gestionnaire. Cette activité est simple mais nécessite tout de même le suivi continu des volumes et de la qualité de l'eau fournie. Il s'agit de situations où soit l'eau provient d'infrastructures multi-usages, telles que, par exemple, celles de la Société du Canal de Provence à qui les collectivités achètent de l'eau brute, ou bien de situations où l'eau provient d'usines de production indépendantes, comme à Nantes où la métropole achète en gros, pour 13 % de ses besoins, l'eau produite par les forages au sud de la Loire et amenée dans leur réservoir à 0,7 €/m³. Le cas d'un achat d'eau au travers d'un réseau de distribution est plutôt à éviter pour l'acheteur, car il y a un coût important d'équipement en gros compteurs et de surveillance, mais aussi parce que le tarif est celui d'une eau traitée et pompée, plus cher que celui d'une eau brute.
- **la protection de la ressource en eau** propre au service. Ceci recouvre l'entretien des clôtures et la surveillance des activités ou les concertations avec la profession agricole dans les périmètres réglementaires de protection des captages. Dans les situations où l'aire d'alimentation naturelle de la ressource en eau est plus vaste ou plus difficile à protéger, cette activité sera beaucoup plus complexe avec la nécessité de se concerter avec un nombre plus ou moins grand d'agriculteurs pour éviter les pratiques susceptibles de polluer la ressource par des nitrates ou des pesticides. C'est ainsi que la Région Poitou Charente anime le programme Re-Sources qui, en mobilisant 45 M€ sur la période 2007 – 2013 avec des subventions de l'Europe et des agences de l'eau, a permis le diagnostic de 61 captages prioritaires sur 26 aires d'alimentation et des actions concertées impliquant plus de 2500 agriculteurs.
- **la mobilisation de l'eau**. En France 60 % des prélèvements d'eau destinée au service public d'eau potable provient des eaux souterraines, et 40 % d'eau de surface. Les ouvrages de prise d'eau nécessitent un entretien régulier pour éviter le colmatage par les matières en suspension des rivières, ou des interventions plus complexes de nettoyage chimique des concrétions que provoquent les eaux souterraines au passage des crépines. Le fonctionnement des systèmes de pompage nécessite de l'énergie électrique, l'entretien périodique des équipements hydro mécaniques, une surveillance continue par télétransmission ou même un système de contrôle commande, et des interventions d'urgence en cas de pannes, telles que celles que provoque la foudre.
- **le traitement pour transformer l'eau « brute » en eau « potable ».** L'exploitation fait intervenir les chimistes pour le dosage des réactifs et le suivi analytique des eaux

traitées, en plus des techniciens en hydraulique ou informatique industrielle chargés de la conduite, de l'entretien et de la maintenance des systèmes de traitement et de pompage.

- **la distribution de l'eau potable**. L'exploitation nécessite une surveillance et une capacité d'intervenir en continu grâce au système de télégestion et de gestion de l'astreinte du personnel. Les pompages ou surpresseurs pour refouler l'eau de points bas vers d'autres réservoirs demandent les mêmes types de suivi, entretien et maintenance que les pompages d'eau brute. Des nettoyages ou purges périodiques ont lieu dans les réservoirs ou canalisations lorsque les temps de séjour de l'eau dépassent plusieurs jours, ou bien il faut surveiller les chlorations intermédiaires qui y sont installées. Il y a peu d'intervention sur les équipements hydro mécaniques tels que vannes de sectionnement ou maillages pour connecter plusieurs ressources d'eau et améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Les canalisations font l'objet de détection des fuites puis réparation, ou de remplacement soit programmé en fin de vie, soit en urgence lors de casse ou de rupture, de manière à atteindre et à maintenir dans la durée les objectifs minimums de rendement.
- **le branchement et le comptage d'eau**. Les interventions sur ces parties consistent en réparation de fuites (fréquentes sur les branchements) et en remplacement de compteur en cas de blocage ou de dérive métrologique.

A 20.2.2 : Estimation des charges d'exploitation et de leur variabilité

La connaissance des charges d'exploitation est très peu documentée pour l'ensemble des services d'eau potable français ; lorsqu'une information existe, ce n'est presque toujours que localement, organisé par nature de dépenses et non rapportée aux fonctions rendues par les services. En l'absence de telles synthèses, la mission a estimé, à partir de divers éléments disponibles[172] et des études de cas, des valeurs moyennes par m^3 facturé des dépenses d'exploitation, décomposées selon les fonctions des services, et identifié les principaux facteurs de variation ainsi que des fourchettes de charges autour des moyennes. Ces estimations sont cohérentes avec les niveaux actuels de performance des services, niveaux qui vont certainement continuer à s'améliorer et à s'homogénéiser au cours des prochaines années sous l'effet de la loi NOTRe. Les deux thèmes principaux d'amélioration des performances des services d'eau potable, à savoir la maîtrise des pollutions diffuses et les pertes en eau, sont détaillés dans l'annexe 37. Les actions correspondantes sont susceptibles de réduire les charges d'exploitation mais à terme et non dans l'immédiat où les services doivent même parfois faire face à des surcoûts tout en investissant pour l'avenir. Ce sont donc les charges actuelles d'exploitation qui ont été maintenues pour les postes de dépenses concernées par ces thèmes d'amélioration. Les résultats sont présentés dans le tableau 29. La taille des services influence certaines charges d'exploitation rapportées aux volumes vendus (possibilités d'économies d'échelle), mais ceci est intégré dans les plages de variation des charges du tableau ci-dessous, contrairement aux charges d'investissement qu'il est nécessaire de détailler par taille et densité d'habitat.

[172] Valiron et al. « *Gestion de l'eau* », ENPC 1988 ; enquête UFC que choisir, 2005 ; « coût des principales pollutions agricoles de l'eau », CGDD 2011 ; rapports d'activités 2014 et budgets détaillés des études de cas.

Fonction	Ouvrages AEP	Charges d'exploitation AEP €/m³ facturé		Facteurs et plages de variation
		Moyenne	Détails	
Production	Forages ou prises d'eau ou achat d'eau brute	0,08		Ressource protégée ou pollution agricole : -50 à +160 %
	Traitement de l'eau ou achat d'eau traitée	0,16	Dont réactifs de traitement et analyses	Type et qualité de la ressource, action préventive agricole : -80 à +80 %
	Refoulement[173]	0,12	Dont énergie 0,6	Relief, étendue : -100 à +100 %
	Sous-total production	***0,36***		***De 0,09 à 0,84 €/m3***
Distribution	Réservoirs	0,03		
	Canalisations et fontainerie	0,12		Qualité de pose, matériau, pression, âge, densité du réseau ; -50 à +50 %
	Branchements	0,12		Qualité de pose, matériau : -50 à +50 %
	Sous-total distribution	***0,27***		***De 0,17 à 0,30 €/m3***
Total AEP		**0,63**		**De 0,36 à 1,35 €/m3**

Tableau 29: Enjeux d'exploitation (eau potable) hors gestion de clientèle. Facteurs= éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges d'exploitation.

[173] Une partie de ces dépenses peut être imputée en distribution lorsque des pompages de reprise ou des surpresseurs s'ajoutent au refoulement en tête.

Annexe 21 : Charge des services d'assainissement collectif

On présente ici la démarche de la mission pour chiffrer les charges de gestion patrimoniale et d'exploitation des services d'assainissement collectif.

A 21.1 : Infrastructures de collecte et épuration des eaux usées

Le patrimoine permettant les activités d'assainissement collectif est classiquement subdivisé en deux parties : les réseaux de collecte (395 000 km[174] en France en 2010 contre 160 000 km en 1994) et les ouvrages d'épuration (21 500 stations d'épuration pour une capacité totale de 93,8 millions d'EH, contre 12 000 STEP en 1994). Selon les conditions naturelles du service, les infrastructures de collecte comprennent tout ou partie des éléments suivants :

- le **raccordement** de l'abonné à la canalisation de desserte, ce qui peut comporter un système de refoulement si la pente ne permet pas un écoulement gravitaire ; A l'échelle de la France, il y a 22,5 millions de branchements et leur valeur à neuf est estimée entre 18,6 et 26 milliards d'€ et leur CCF entre 465 et 838 millions d'€ par an.
- les **canalisations de collecte** des eaux usées qui peuvent être spécifiques aux eaux usées (réseaux dits « séparatifs ») ou bien qui peuvent accueillir également des eaux de ruissellement en cas de pluie (réseaux dits « unitaires »[175]) ; des dispositifs de surverse sont aménagés, plus importants en cas de réseaux unitaires (« déversoirs d'orage ») qui peuvent aussi comporter des réservoirs de stockage de volumes d'eau importants. À l'échelle de la France, leur valeur à neuf est estimée entre 126 et 174 milliards d'€ auxquels on peut ajouter une estimation de 34 milliards d'€ qui relèvent du service d'eaux pluviales et leur CCF entre 1,57 et 2,9 milliards d'€ par an.
- les postes de **relevage** qui remontent les eaux usées dans le tronçon suivant où les écoulements seront gravitaires. Leur coût est inclus dans celui des réseaux de collecte mentionné ci-dessus ;
- la **station d'épuration** avec ses étapes de dégrillage dessablage déshuilage, traitement physico chimique et/ou biologique, séparation et traitement des boues, rejet avec instrumentation. À l'échelle de la France, leur valeur à neuf est estimée entre 23,5 et 26,3 milliards d'€ et leur CCF entre 782 et 1 314 millions d'€ par an. Les installations sont parfois très complexes selon les normes de rejet ou lorsque le traitement doit éliminer des nutriments ou des micro-polluants.
- **Autres actifs :** l'alimentation en énergie, la télégestion ainsi que les automates et supervisions des ouvrages de collecte ou d'épuration.

A 21.1.1 : *Évaluation chiffrée du patrimoine et de besoin de renouvellement en assainissement collectif*

Encore davantage que pour l'eau potable, la connaissance de l'état du patrimoine de est déficiente pour quantifier la valeur économique et les besoins de renouvellement de l'ensemble du patrimoine des services français d'assainissement collectif. Le recueil d'informations de terrain et l'enrichissement des bases de données donne d'ores et déjà des résultats visibles sur l'indice de connaissance du patrimoine des services d'assainissement collectif mais les actions devront se poursuivre encore plusieurs années.

Dans l'attente de ces améliorations, comme pour l'eau potable, la mission a quantifié elle-même les charges moyennes de gestion du patrimoine (et les principaux facteurs de variation autour de cette moyenne), à partir de divers éléments disponibles et des études de cas.

---

[174] Les chiffres de ce paragraphe sont tirés de l'étude d'Enrst&young, 2012.

[175] Les réseaux unitaires représentent 92 025 km, soit environ un quart du total, le reste étant constitué de réseaux séparatifs.

La méthode est la même que celle décrite précédemment, incluant le dimensionnement des infrastructures types nécessaires pour répondre aux besoins d'une ville de 100 000 habitants[176], l'estimation de la valeur du patrimoine correspondant à ces infrastructures types à partir du coût moyen de leur construction, et du besoin de renouvellement selon la durée de vie des différents ouvrages. Les parties d'ouvrage sont détaillées selon 3 types de durée de vie : 80 ans pour le génie civil et les canalisations unitaires, 50 ans pour les autres canalisations et 15 ans pour les équipements électromécaniques.

Les facteurs techniques susceptibles de faire varier ces infrastructures types sont identifiés et il en résulte une évaluation des plages de variation de la valeur du patrimoine et de la valeur du besoin de renouvellement. Comme pour l'eau potable, la population et sa densité, et donc le type d'habitat est un facteur de variation très fort et qui joue sur l'ensemble des infrastructures. Il s'agit là des populations connectées aux mêmes infrastructures et non des populations qui peuvent être gérées par une même autorité organisatrice mais sans connexion de réseaux entre elles. C'est pourquoi un tableau spécifique détaille les pondérations à appliquer par rapport au cas de la ville de 100 000 habitants pour les services de plus petite taille. On considère les prix unitaires comme stables à partir de 100 000 habitants.

Dans le cas de l'infrastructure type en absence de facteurs spécifiques de variation, les hypothèses de dimensionnement et de coût sont choisies pour représenter une situation moyenne. Dans la réalité pour une même population, des infrastructures peuvent être de taille différente et les coûts de construction peuvent aussi varier par rapport au cas type retenu. Ces estimations reposent sur un grand nombre de sources d'information[177] et les valeurs moyennes du patrimoine proposées, consolidées par catégorie de taille selon la population de chaque catégorie en France, sont cohérentes avec les estimations nationales. Comme pour l'eau potable, les charges réelles de renouvellement peuvent varier considérablement par rapport au besoin moyen de renouvellement, dans un rapport de 1 à 5 selon l'âge des installations et le degré d'anticipation de la politique de renouvellement, et même dans un rapport de 1 à 10 selon la politique de financement de ces renouvellements. Le tableau 30 présente les valeurs moyennes pour une ville de 100.000 habitants et le tableau 32 les variations de ces valeurs moyennes en fonction de la population et du type d'habitat.

---

[176] La ville type de 100 000 habitants correspond aux hypothèses suivantes :

- 6,36 Mm^3 par an facturés (53 m3/habitant + 20 % pour les activités économiques raccordées) ;
- 100.000 habitants sur 2100 ha, 25.000 raccordements avec regards ;
- collecte des eaux usées par 80 km de diamètre 200 et 170 km unitaires de diamètre 1000 à 1050 avec avaloirs et 5 déversoirs d'orage de capacité totale 50.000 m^3
- 4 chambres de décantation et 20 postes de relevage
- station d'épuration en boues activées faible charge de 130.000 EH de capacité, avec bassin d'orage et de décantation en tête et élimination des boues séchées en compostage ; pas de traitement de l'azote et du phosphore ni de désodorisation.

[177] Valiron et al., « *Gestion de l'eau* », ENPC 1988 ; « *études du coût des stations d'épuration ou des filières de valorisation des boues* », AESN, 1994 et 1995 : « *le coût des services d'assainissement ruraux* », O. Alexandre et A. Grand d'Esnon TSM août 1998 ; enquête UFC que choisir, 2005 ; « *besoins de renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement* », Wittner 2013 ; rapports d'activité Communauté Urbaine de Bordeaux et Métropole de Grenoble, 2014 ; « *mécanismes de gestion durable des SPEA* », AE RM&C 2015 ; « *les services publics d'eau et d'assainissement en France* », BIPE FP2E, 2015 ; « *gestion patrimoniale des réseaux d'assainissement* », ASTEE (à paraître)

Fonction	Patrimoine AC pour 100.000 habitants			Renouvellement du patrimoine AC		Facteurs et plages de variation hors taille et densité
	Infrastructures	Investissement initial (M€)	Valeur (€/hab)	Durée de vie (ans)	CCF en (€/m³. an)	
Collecte des eaux usées	Ouvrages de raccordement	17	170	80	0,033	Topographie : -20 à +20 %
	Équipements de raccordement	33	330	50	0,104	Qualité du raccordement : -30 à +30 %
	Canalisations	160	1600	80	0,314	Qualité de pose, réseaux unitaires ou séparatifs : -30 à +30 %
	Équipement des postes de relevage	10	100	15	0,105	Topographie, traitement des odeurs : -100 à +300 %
	Déversoirs d'orage et décantation (GC)	25	250	50	0,079	Sécurité orage : -80 à +80 %
	Avaloirs	17	170	50	0,053	
	Équipements hydro-mécaniques	8	80	15	0,084	
	Sous-total collecte des eaux usées	***270***	***2700***		***0,77***	***De 0,45 à 1,95 €/m3***
Épuration	Bassins (GC)	8	120	80	0,010	Fondations, taille du site, sécurité orage, traitement plus poussé : -25 à +100 %
	Canalisations et bâtiments	11	110	50	0,035	
	Équipements électro mécaniques	10	100	15	0,105	Exigences du milieu récepteur (N, P, désinfection…) : -20 à + 50 %
	Équipements filière boues	3	30	15	0,031	Type de valorisation, désodorisation : -100 à +100 %
	Sous-total épuration	***32***	***320***		***0,18***	***De 0,12 à 0,40 €/m3***
Total AC		**302**	**3020**		**0,95**	**De 0,7 à 2,1 €/m3**

Tableau 30: Enjeux de gestion du patrimoine (assainissement collectif) : valeur du patrimoine et dépense moyenne de renouvellement (CCF/m³) ; Facteurs= éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges de gestion du patrimoine.

	Ville > 100.000 hab, urbain dense		***Ville : 10 à 100.000 hab, densité 15 à 20 hab/ha***		***Bourg rural : 2 à 10 000 hab, densité 8 à 12 hab/ha***		***Commune rurale : 500 à 2000 hab, densité 1 à 3 hab/ha***	
	Patrimoine €/hab	CCF €/m3. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m3. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m3. an	Patrimoine €/hab	CCF €/m3. an
Raccordement	400	0,14	430	0,15	485	0,19	705	0,25
Réseau de collecte	2200	0,53	2380	0,57	2675	0,64	3865	0,93
Relèvement	100	0,11	125	0,13	175	0,19	200	0,20
Station d'épuration	320	0,18	385	0,22	500	0,28	660	0,38
Total	302	0,95	3320	1,07	3835	1,30	5430	1,76

Tableau 31: Variation des valeurs moyennes du patrimoine (assainissement collectif) selon la population et le type d'habitat.

Comme pour l'eau potable, les charges patrimoniales se distinguent assez sensiblement selon que l'on est en milieu rural ou urbain. En milieu rural (habitat regroupant de 0 à 10 000 habitants), les longueurs de canalisations par habitant desservi sont importantes mais avec diamètres et coûts de pose plus faibles ; en milieu urbain, ces longueurs par habitant diminuent, les volumes facturés par habitant augmentent – notamment en raison des activités économiques insérées dans le tissu urbain – et les coûts unitaires de renouvellement augmentent fortement – notamment en milieu urbain très dense. Il en résulte (tableau 32) un coût minimal pour une agglomération de 50 000 habitant, un coût légèrement plus élevé pour des villes plus denses et des coûts jusqu'à 2 ou 3 fois supérieurs en milieu rural ou très peu dense. Ce tableau (établi par la mission) a utilisé notamment des données produites par Irstea (Wittner 2012) pour les diamètres et coûts moyens de canalisations d'assainissement.

Types de collectivités		Abonnés	Consommation unitaire	Volume facturé	Canalisations	Durée de vie	Prix unitaire	Coût de remplacement	Charge moyenne de remplacement
habitat	Pop.	nombre	m^3/ab. an	1000 m^3/an	m/hab.	ans	€/m	k€/an	€/m^3
ultra-rural	1000	500	90	45	20	80	220	55	1,22
rural	5000	2380	100	238	7	80	300	131	0,55
urbain	50 000	20.800	130	2.704	3,6	80	450	1.013	0,38
ultra-urbain	100 000	25.000	200	5.000	2,5	80	800	2.500	0,50

Tableau 32: Formation des coûts de renouvellement des réseaux d'assainissement (hors raccordement) selon la taille des agglomérations (hypothèse prise en urbain et ultra-urbain : 1/3 unitaire et 2/3 séparatif).

A 21.2 : Charges d'exploitation

A 21.2.1 : Principales activités d'exploitation des services d'assainissement

Les différents types d'activités qui peuvent se présenter portent sur :

- le **raccordement** de l'abonné à la canalisation de desserte. Les services interviennent en cas de bouchage ou d'inondations intempestive.
- les canalisations de **collecte** des eaux usées (séparatifs ou unitaires). L'exploitation nécessite une surveillance et une capacité d'intervenir en continu grâce au système de télégestion et de gestion de l'astreinte du personnel. Des nettoyages périodiques ou campagnes d'hydro-curage ont lieu dans les bassins ou collecteurs lorsque la pente ne garantit pas un auto-curage naturel. Les canalisations et déversoirs font l'objet de diagnostics de fonctionnement, parfois complexes lorsqu'il faut observer des épisodes exceptionnels par temps de pluie sur des réseaux unitaires ; ces diagnostics conduisent à des interventions de réparation, rénovation ou de remplacement, soit programmé en fin de vie, soit en urgence lors de casse ou de rupture, de manière à optimiser dans la durée le fonctionnement des réseaux. Enfin, il y a un travail non négligeable de contrôle des déversements d'eaux usées issus d'abonnés industriels, afin d'éviter des charges polluantes qui risqueraient de perturber l'épuration, ou de détection des introductions parasites d'eaux claires dans le réseau de collecte.
- les postes de **relevage** des eaux usées vers d'autres canalisations gravitaires demandent les mêmes types de suivi, entretien et maintenance que les pompages, avec parfois en plus l'entretien des systèmes de désodorisation qui peuvent être vitaux pour la sécurité du personnel.
- la **station d'épuration.** L'exploitation fait intervenir les chimistes ou biologistes pour le dosage des réactifs, la recirculation des boues et le suivi analytique des eaux traitées, en plus des techniciens en hydraulique ou informatique industrielle chargés de la conduite, de l'entretien et de la maintenance des systèmes de traitement et de pompage.
- la **valorisation des boues.** Le séchage ou l'incinération des boues, leur évacuation dans des filières de traitement externes et parfois la production de biogaz ou la récupération d'énergie, représentent un coût très important une fois que le traitement de l'eau est fait.
- la gestion des autres matières issues du système d'assainissement, **refus de dégrillage** ainsi que des **produits de curage** des réseaux, auxquels s'ajoutent parfois des matières de **vidange de fosses septiques** moyennant rémunération, sont aussi à évacuer dans des filières de traitement externes.

A 21.2.2 : Estimation des charges d'exploitation et de leur variabilité

La connaissance des charges d'exploitation est très peu accessible pour l'ensemble des services d'assainissement collectif français ; lorsqu'une information existe, ce n'est presque toujours que localement, organisé par nature de dépenses et non rapportée aux fonctions rendues par les services. Néanmoins, la mission a pu estimer, à partir de divers éléments disponibles et des études de cas, la valeur moyenne par m^3 facturé des dépenses d'exploitation, décomposées selon les fonctions des services, et identifier les principaux facteurs de variation ainsi que des fourchettes de charges autour des moyennes. Les chiffres retenus sont cohérents avec les niveaux actuels de performance des services, niveaux qui vont continuer à s'améliorer et homogénéiser au cours des prochaines années. Les deux thèmes principaux d'amélioration des performances des services d'assainissement collectif, à savoir la collecte des effluents par temps de pluie et la modernisation de certaines stations d'épuration, sont détaillés aux paragraphes suivants. Les actions correspondantes vont impacter fortement les investissements mais beaucoup moins les charges directes d'exploitation. Ce sont donc les charges d'exploitation observées jusqu'à présent qui ont été retenues. Les résultats sont présentés dans le tableau 33. La taille des services est un facteur qui influence certaines charges d'exploitation (possibilités d'économies d'échelle), mais ceci est intégré dans les plages de variation des charges du tableau ci-dessous, contrairement aux charges d'investissement qu'il est nécessaire de détailler par taille et densité d'habitat.

Fonction	Ouvrages AC	Charges d'exploitation AC Valeur en €/m3 facturé		Facteurs et plages de variation
		Moyenne retenue	Détails	
Collecte des eaux usées	Raccordements	0,12		Nombre et conformité des déversements industriels : -20 à +30 %
	Réseau de collecte	0,20	Dont hydrocurage et entretien des avaloirs	Type de réseau (unitaire / séparatif) et diamètres (visitable / non) : -80 à +80 %;
	Postes de relevage	0,10	Dont énergie 0,04	Relief, tarif et sécurité électrique : -100 à +100 %; désodorisation : + 20 à +100 %; conception des pompes : -20 à +20 %
	Bassins d'orage et dessableurs	0,07		Difficulté d'accès, désodorisation : -100 à +100 %
	Sous-total collecte	***0,49***		***De 0,19 à 0,82 €/m3***
Épuration	Station d'épuration	0,20	Dont énergie et réactifs eaux et boues ; autosurveillance	Exigences épuratoires et type de filières eaux et boues, types de sous-produits, désodorisation : – 80 à + 100 %
	Transport et élimination des boues	0,07		Type d'élimination et distance : -50 à +50 %
	Sous-total épuration	***0,27***		***De 0,10 à 0,43 €/m3***
Total AC		**0,56**		**De 0,35 à 1,05 €/m3**

Tableau 33 : Enjeux d'exploitation (assainissement collectif) hors gestion de clientèle. Facteurs = éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes de charges d'exploitation.

Annexe 22 : Charges liées à la gestion de la clientèle et aux fonctions support

A 22.1 : Gestion de la clientèle

On intègre bien souvent les fonctions de gestion de clientèle comme de simples activités de support. On oublie ainsi qu'elles constituent l'une des tâches essentielles du service et qu'une part significative de l'appréciation de la qualité de celui-ci est dépendante de la qualité de celle-ci. Il ne s'agit pas ici de valoriser les services à la clientèle un peu fictifs qui consistent à multiplier les messages, en cas de réclamation ou de demande de l'utilisateur, à accuser réception, indiquer des délais de réponse, etc.… qui sont certes utiles, mais ne répondent pas en eux-mêmes à la qualité du service. Les facteurs de différenciation sont surtout la variété des services offerts aux utilisateurs en matière de facturation (télé relève de compteur, des moyens de paiement et mensualisation), la réactivité et en matière de soutien aux plus démunis (aides ou tarification sociales, cf annexes 34 et 35).

Cette activité de gestion de la clientèle est stratégique et pratiquée sans investissement important autre que les outils informatiques et de communication. Elle bénéficie fortement d'économies d'échelle et de l'informatisation des tâches. C'est ainsi que la Communauté Urbaine de Nantes a décidé, au moment où elle étendait son territoire de responsabilité, de se rendre propriétaire des compteurs clients qui étaient précédemment propriétés des opérateurs qui les louaient aux utilisateurs. Au travers d'une vingtaine d'avenants aux contrats d'exploitation avec ses opérateurs, l'autorité organisatrice a consenti un achat de 1 M€ qui était à sa portée relativement aux montants investis chaque année ; elle maîtrise désormais la qualité du comptage des consommations sur laquelle repose l'essentiel des recettes des services, ainsi que le choix des technologies et l'optimisation du renouvellement du parc de compteurs. En outre, cela élimine une difficulté au cas où l'autorité organisatrice souhaite changer d'opérateur.

En cas d'autorités organisatrices ou d'opérateurs différents pour l'eau et pour l'assainissement sur un même territoire, il y a en général un accord entre eux pour se communiquer les informations nécessaires et se répartir les rôles. Les charges d'exploitation spécifiques à la fonction de gestion de la clientèle sont souvent isolées des autres charges pour la partie qui relève de personnels affectés en totalité à cette fonction : accueil des nouveaux abonnés ou mutations, réception téléphonique, facturation, relance pour retard de paiement, etc. Les personnels de terrain affectés à la distribution d'eau potable ou à la collecte d'eaux usées doivent néanmoins intervenir sur place pour un certain nombre d'activités complémentaires telles que devis, mise en eau, débouchage, etc. qui figurent dans le tableau 34 et n'ont pas été déjà incluses dans les charges des tableaux précédents.

Fonction	Activités clientèle	Charges d'exploitation clientèle Valeur en €/m³ facturé		Facteurs et plages de variation
		Moyenne	Détail	
Gestion de la clientèle	Quittancement	0,10	Facturation, recouvrement, gestion des impayés	Recouvrement public ou privé : -50 à + 50 %; propriété du logiciel
	Accueil et réponse aux usagers AEP	0,04	Abonnement, réclamations	Centre d'appel, contexte difficile : -50 à +50 %
	Accueil et réponse aux usagers AC	0,04	Abonnement, réclamations	Centre d'appel, contexte difficile : -50 à +50 %
	Sous-total clientèle	***0,16***		***De 0,09 à 0,27 €/m3***

Tableau 34: Principales fonctions de gestion de clientèle. Poids dans les charges de service.

A 22.1.1 : Facturation

La gestion de la facturation intègre la gestion informatique des abonnements, avec la mise à jour des fichiers d'adresses, les changements lors des déménagements, les relevés de compteurs, les décomptes forfaitaires intermédiaires, la vérification du bon état de fonctionnement des compteurs, éventuellement les outillages de télérelève, l'alerte des usagers en cas de consommation constatée inhabituelle, mais aussi la gestion des prélèvements automatiques, la gestion des réclamations, la gestion des situations particulières comme les consommations exceptionnelles liées à des fuites chez l'utilisateur détectées trop tardivement et des plafonnements prévus par la loi, etc.

A 22.1.2 : Gestion des interventions

Les interventions sur le réseau, pour des opérations programmées ou en raison d'urgence (réparation de canalisation), sont des sources de perturbations multiples (coupures d'eau, travaux sur la voirie, intervention en limite de propriété, etc.…) tant pour les utilisateurs du service que pour d'autres (services municipaux de voiries, autres concessionnaires, usagers de l'espace publics). Ces activités, qui font partie intégrante des activités d'exploitation, méritent cependant des efforts spécifiques d'information et une gestion de proximité avec les utilisateurs, notamment quant aux coupures d'eau.

A 22.2 : Fonctions de support

Certaines fonctions de support sont particulièrement importantes sur le plan financier : maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement (parfois les coûts de maîtrise d'œuvre, quand celle-ci est exercée en régie, ne sont pas affectés de façon analytique aux investissements, venant gonfler artificiellement ces fonctions support), études d'amélioration du service et contrôle de gestion interne, information et implication des utilisateurs, achats des matériels ou équipements, de l'énergie ou des réactifs, sous-traitances spécialisées.

Ces activités nécessitent des actifs autres que les infrastructures pour l'AEP et l'AC, et qu'il faut aussi renouveler, même si les autorités organisatrices n'en sont pas toujours pleinement propriétaires : il s'agit des **bâtiments, engins et véhicules** d'exploitation, ainsi que d'**outils informatiques** et de **fichiers** tels que les Systèmes d'Information Géographique (SIG) qui accumulent la connaissance sur le réseau, les plans de récolement des ouvrages, les bases de données sur les interventions ou les logiciels de comptabilité et ceux de facturation et la base de données sur les clients.

Ces actifs ne sont pas les plus coûteux, mais sont particulièrement stratégiques dans la mesure où ils sont indispensables non seulement pour gérer le service mais aussi pour estimer les charges futures. Comme le recommande la Cour des Comptes, il est fondamental pour les AO d'analyser la situation de ces actifs plusieurs années avant la fin d'un contrat en cours, lorsqu'elles veulent intensifier la concurrence entre concessionnaires ou envisagent d'opérer en régie. En effet, les concessionnaires utilisent des applications informatiques complexes dont ils sont propriétaires pour les automatismes et supervisions, la comptabilité ou la gestion de clientèle ; l'acquisition de nouveaux logiciels et la migration des données vers ces logiciels nouveaux nécessitent un délai de deux ans,, alors que l'obligation réglementaire n'est de fournir les fichiers que 6 mois avant la fin du contrat.

Les charges correspondant aux bâtiments, espaces verts, matériels roulants ou engins d'exploitation, véhicules, équipements de mesure, matériels de laboratoire, outils informatiques, etc. peuvent représenter jusqu'à de l'ordre de 20 % du patrimoine total, mais cela dépend de choix de gestion qui ont pu favoriser ou non l'achat par rapport à la location ou à la sous-traitance. Dans l'optique de comparer les coûts réels des différentes fonctions des services, il paraît plus judicieux de les imputer aux différentes fonctions AEP et AC au prorata des charges de chacune de ces fonctions. Les charges ont donc été incorporées dans les tableaux précédents relatifs à l'AEP et à l'AC.

A 22.3 : L'exemple d'un support mutualisé au profit de petites collectivités en milieu rural

Le syndicat départemental de l'eau et de l'assainissement de l'Aube (SDDEA) est un exemple de l'organisation d'un appui mutualisé apporté à un grand nombre d'autorités organisatrices qui sont des petites communes rurales. Cette structure évolue au travers d'une démarche institutionnelle en 2014 et 2015 en prenant le rôle de maître d'ouvrage et la compétence GEMAPI, avec probablement le retrait du mot « départemental » dans le nom du syndicat, ce qui laisse ouvertes diverses possibilités d'adaptation à la loi NOTRe.

Le SDDEA, créé en 1943, regroupe la totalité des communes du département de l'Aube sauf 2 dont le chef-lieu Troyes. Avec un effectif de 180 personnes, il a développé des activités pour le compte des communes et syndicats de communes responsables de l'eau et de l'assainissement, collectif ou non. Le pouvoir de décision des collectivités adhérentes est conservé, en particulier concernant les investissements et la fixation des tarifs de l'eau, mais le SDDEA assure pour le compte de ces collectivités des prestations :

- administratives en matière notamment de comptabilité, facturation, gestion des impayés, animation de la clientèle (les réunions d'utilisateurs rassemblent davantage de monde en milieu rural qu'en milieu urbain) et préparation des débats d'orientation budgétaire sur l'eau et l'assainissement
- techniques en matière de gestion du SPANC, télégestion et astreinte, réalisation de travaux (réparation de casses, changement de grosses pompes). Ceci va évoluer avec la nouvelle compétence de maître d'ouvrage vers un rôle plus affirmé de conception des ouvrages et suivi des travaux, qui inclura sans surcoût ce que pratiquait auparavant l'ingénierie publique des DDT, ainsi que vers la mise en place d'un SIG interopérable avec celui de la ville de Troyes.

Ces prestations mutualisées sont particulièrement efficientes dans un contexte de pollution agricole par les nitrates et pesticides, notamment dans le nord du département, et de perte de sécurité liée à la vétusté des ouvrages (forages, compteurs notamment) qui oblige à mettre en place des programmes importants de mise en place de périmètres de protection des captages, de construction d'infrastructures d'interconnexion ou de renouvellement des forages et compteurs.

Les méthodes et outils mis en place à l'échelon d'un département ne sont pas à la portée des communes ou syndicats qui rassemblent la plupart du temps moins de 5 communes en milieu rural, et apporte un appui similaire à ce que les opérateurs privés peuvent mettre en place dans les territoires où ils gèrent un grand nombre de contrats : outils de facturation, de gestion de l'astreinte, expertise technique et, avec les nouvelles compétences, optimisation technique des travaux, achats et SIG entre autres.

Une étude[178] de la DEB avait estimé en 2003 que la mutualisation de prestations de travaux (investissement ou renouvellement) sur une vingtaine de SPEA peut générer une économie de 2 % et que, mieux encore, la mutualisation étendue à l'ingénierie financière liée à ces travaux est porteuse d'une baisse des coûts de 10 %. Une politique de gains de productivité, même limités à 1 % par an, conduit en moyenne à doubler la capacité d'autofinancement si elle est mise en œuvre sur une vingtaine d'années, ce qui est en mesure de répondre au besoin souligné dans les autres annexes de renforcer le renouvellement des infrastructures.

C'est dire l'importance des enjeux auxquels la loi NOTRe va tenter de contribuer, ainsi que l'intérêt de conserver, grâce à un schéma intelligent de découpage institutionnel, les capacités de mutualisation qui existent déjà.

[178] « Outils de financement du renouvellement des infrastructures des SPEA », CD consultants & DE Conseil-juillet 2003.

Annexe 23 : Synthèse des charges des services

Comme les annexes précédentes l'ont exposé en détail, les conditions géographiques et environnementales, le type d'habitat pour les zones interconnectées et l'historique des investissements sont autant de facteurs qui expliquent les différences de charges entre des services. Comme sur le long terme les recettes et les charges doivent être équilibrées, ces facteurs expliquent les différences entre prix de l'eau.

Un autre facteur important de différenciation est le niveau de service exigé par l'AO. C'est notamment le cas concernant le zonage en assainissement qui impliquera des infrastructures et des prestations totalement différentes selon que l'on est situé en zone AC ou en zone ANC. En revanche, l'évolution constatée ces dernières années tend à rapprocher les exigences de service vers un niveau standard qui est celui de la réglementation. On le voit par exemple avec le décret « fuites » qui conduit tous les services à respecter les mêmes normes en matière d'inventaire du patrimoine puis de rendement de réseau, même si les objectifs ne sont pas encore atteints partout aujourd'hui.

Les facteurs de différenciation peuvent jouer aussi bien en faveur de la hausse des charges que de la baisse, poste de dépense par poste de dépense, mais les situations extrêmes ont très peu de chance de se retrouver orientées dans le même sens sur tous les postes d'un même service. Certains facteurs jouent même automatiquement en sens inverse comme, par exemple, un terrain très plat qui va réduire considérablement les coûts de pompage su service AEP mais va nécessiter au contraire de nombreux postes de relevage en assainissement collectif. Les plages de variation présentées ici (Tableau 35) ne sont donc pas le cumul des extrêmes, mais des fourchettes moins larges, dans lesquelles la mission estime que l'on retrouve 80 % des services.

Service	Fourchette de variation des charges en € par m^3 d'eau consommée
Gestion du patrimoine AEP	0,5 à 2,0
Exploitation AEP	0,35 à 1,35
AEP	0,85 à 3,2
Gestion du patrimoine AC	0,7 à 2,1
Exploitation AC	0,35 à 1,05
AC	1 à 2,5
Clientèle	0,1 à 0,27
Total Eau & Assainissement	2 à 5,2

Tableau 35: Charges en € par m^3 consommée (avant application des taxes ou redevances et aides). Fourchettes couvrant 80 % de la population desservie.

On observe que, pour 80 % des cas, les charges du service d'eau potable peuvent varier de 1 à 4, alors que les charges d'assainissement collectif peuvent varier de 1 à 2,5.

Les graphiques des figures 48, 49, 50 et 51 présentent les diverses composantes de formation de ces charges. Les données sont celles qui figurent dans les tableaux des annexes précédentes où ces fourchettes ont été établies.

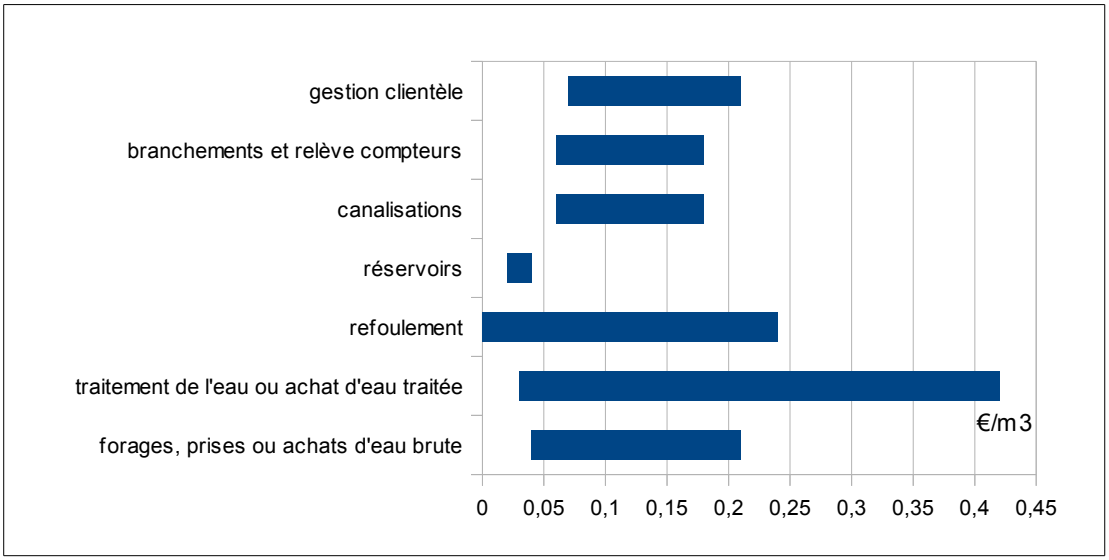


Figure 48: Composantes des charges d'exploitation pour l'alimentation en eau potable. Fourchettes couvrant 80 % de la population desservie.

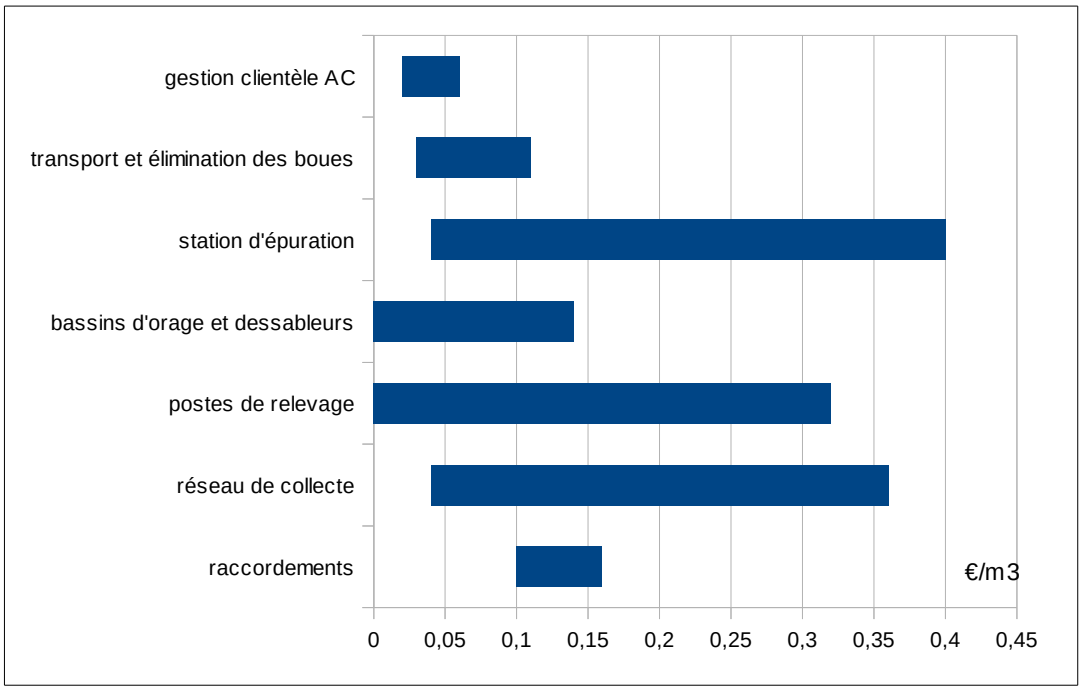


Figure 49: Composantes des charges d'exploitation pour l'assainissement collectif. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.

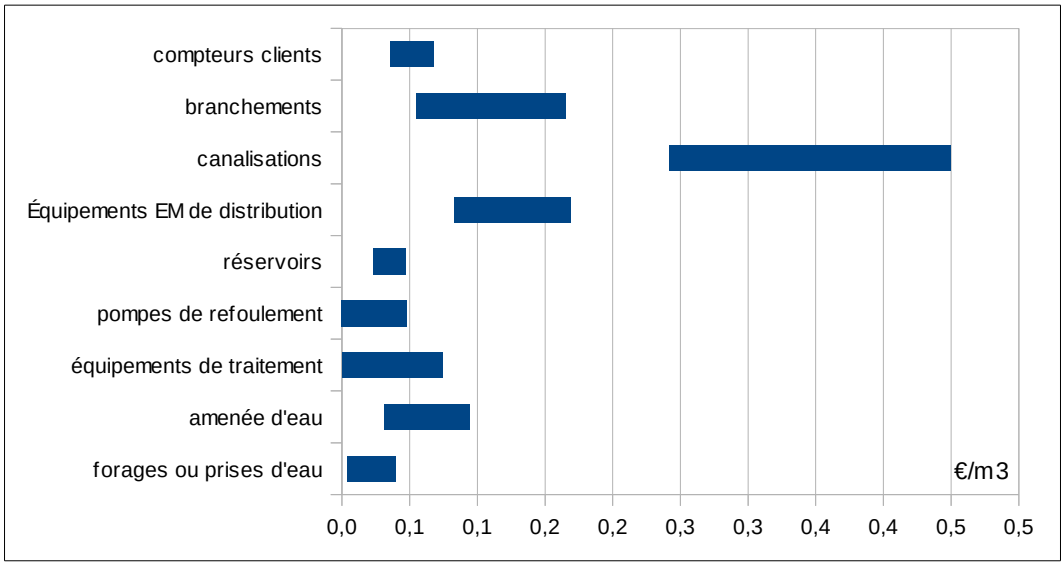


Figure 50: Composantes des charges de gestion de patrimoine pour l'alimentation en eau potable. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.

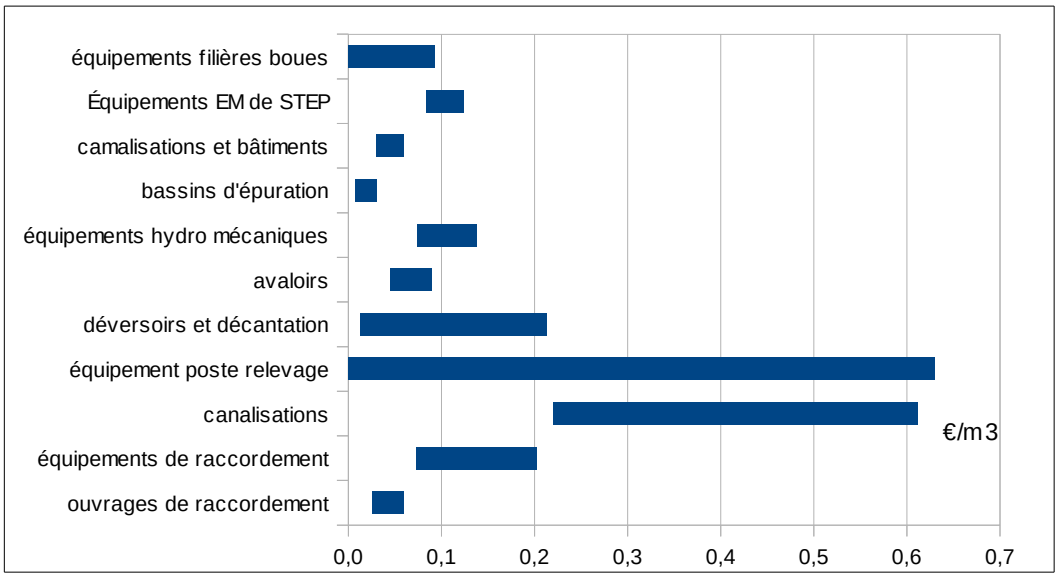


Figure 51: Composantes des charges de gestion du patrimoine pour l'assainissement collectif. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.

Il est ainsi possible d'établir une formulation de principe des charges des services :

$$C_{AEP} = C_{AEP\text{-}production} + C_{AEP\text{-}distribution} + C_{AEP\text{-}clientèle}$$

$$C_{AC} = C_{AC\text{-}collecte} + C_{AC\text{-}traitement} + C_{AC\text{-}clientèle}$$

Chaque composante se sépare en charges d'exploitation et charges de gestion du patrimoine.

Annexe 24 : Enseignements de deux études de cas pour le développement de nouveaux indicateurs concernant la formation du prix

La mission a cherché à établir, pour plusieurs études de cas, une décomposition des charges par grande fonction du service et non par nature comptable (principes dans l'annexe 19), ainsi qu'une description des facteurs qui pourraient être présentés aux utilisateurs pour expliquer ces charges (annexe 20 à annexe 23).

Il est indispensable que les AO, et les délégataires en cas de délégation de service public, contribuent à ce travail de manière spécifique car une bonne partie de l'information ou du détail nécessaire ne figure pas d'emblée dans les rapports annuels ni sur les sites internet. Ce travail spécifique a abouti pour deux cas de services d'eau potable ou d'eau et d'assainissement, et dans des situations de régie ou de concession ; la présente annexe décrit les résultats obtenus et prouvent la faisabilité de cette démarche, tout en identifiant bien les difficultés à surmonter d'après ces exemples.

A 24.1 : Décomposition des charges et facteurs explicatifs pour deux services

A 24.1.1 : Société publique locale « Eau de Grenoble »

Une forte évolution institutionnelle est intervenue récemment : la Communauté Urbaine de Grenoble est devenue en 2014 l'AO en charge de l'eau potable sur un périmètre qui regroupe la ville de Grenoble (qui était dotée d'une « Régie des Eaux ») mais aussi une partie du syndicat intercommunal SIERG. Ceci a conduit à créer un nouvel opérateur, la société publique locale « Eau de Grenoble ». Ces évolutions vont se poursuivre avec le rattachement de communes supplémentaires et le regroupement des activités d'eau et d'assainissement sous l'égide de la métropole comme AO unique sur son territoire en 2015. Le périmètre étudié correspond à 158 000 habitants ou 52 000 abonnés, qui bénéficient de ressources en eau souterraine de bonne qualité issue des contreforts montagneux proches. La consommation d'eau (9,268 Mm^3 en 2014) ne cesse de décroître depuis une dizaine d'années au rythme de 2 % par an, qu'il s'agisse des habitants ou de gros consommateurs industriels. On y trouve une des valeurs les plus faibles de France pour la consommation annuelle par abonné domestique en logement non collectif : 55 m^3/an, loin de la référence de 120 m^3/an. La forte hétérogénéité des revenus au sein de l'agglomération est soulignée par l'étude menée dans le cadre du SCOT et explique l'intérêt des élus pour expérimenter une tarification sociale dans le cadre de la loi Brottes, même si le comité des usagers du service public d'eau potable a su par le passé former consensus en faveur de hausses des tarifs qui soient différenciées entre les différentes catégories d'usagers mais garantissent la pérennité des recettes malgré la baisse des consommations. La facture d'eau en 2015 est de 391 € TTC pour 120 m^3, soit 3,25 € TTC/m^3, et la part eau potable hors TVA s'élève à 153 €HT mais incluant la redevance agence pour prélèvement, soit 1,28 €/m^3 ce qui est un prix peu élevé pour une agglomération de cette taille en France.

La décomposition des charges selon les fonctions d'exploitation et de gestion du patrimoine a été possible (Tableau 36) grâce :

- à la comptabilité analytique bien détaillée mise en place par la régie depuis longtemps ; il a été néanmoins nécessaire de répartir sur les différentes fonctions, au prorata des dépenses affectées à chaque fonction, certaines dépenses importantes qui servent à plusieurs fonctions.
- au plan prévisionnel d'investissement bien à jour, car il est paru plus clair de fonder les dépenses de gestion du patrimoine sur les dépenses prévues pour plusieurs années à

venir plutôt que sur les amortissements passés qui peuvent se trouver en décalage par rapport au coût futur du renouvellement. En effet, ces coûts n'incorporent ni les montants subventionnés ni les révisions de prix sur une longue période.

Charges totales AEP hors TVA : 1,41 €1 €/m³	Exploitation : 1,08	Gestion clientèle : 0,26
		Distribution : 0,55
		Production : 0,19
		Redevance prélèvement : 0,08
	Patrimoine : 0,33	Réseaux : 0,22
		Usines : 0,12
		Aides : -0,01

Tableau 36: Charges (€/m³HT) pour l'AEP de Grenoble. Source : travail conjoint de la SPL et de la mission.

L'analyse de ces valeurs par rapport aux estimations des annexes précédentes fait apparaître :

- des charges d'exploitation et de renouvellement qui se situent au-dessous des charges moyennes pour la fonction de production. Grenoble dispose en effet d'une ressource en eau souterraine et de bonne qualité, des captages proches de la ville, bien protégés et alimentant gravitairement la majeure partie du réseau de distribution ;
- des charges concernant la distribution qui sont très élevées pour la gestion du patrimoine et très faibles pour l'exploitation. On peut y voir l'effet de la politique très volontariste de Grenoble pour maîtriser les pertes d'eau et renouveler les canalisations ou branchements : cette politique, au prix de travaux importants depuis une dizaine d'année, réduit les pertes d'eau et les interventions non programmées ;
- des charges élevées de gestion de la clientèle. Il faut noter le contexte difficile (quartiers à revenus très bas, rotation fréquente des locataires, modalités de paiement non modernisées[179]) et l'imputation sur cette fonction de certaines prestations destinées aux utilisateurs de l'assainissement collectif.

A 24.1.2 : Ville de Maisons Laffitte

Le périmètre étudié correspond à celui de la commune de Maisons Laffitte dans les Yvelines, soit 23 600 habitants et 3 730 abonnés, qui bénéficient d'une eau souterraine de très bonne qualité (nappe de l'Albien) et ne fait appel que pour de très petites quantités à de l'eau fournie par le SEDIF. Le service AEP est délégué par un contrat récent à la société Veolia. En assainissement, la ville gère en régie les raccordements et la collecte des eaux usées jusqu'à des émissaires secondaires gérés par un syndicat voisin, le SMAS3M, pour une partie de la population et par le SIAAP pour le reste de la population, qui se déversent dans les collecteurs interdépartementaux et stations d'épuration gérés par le SIAAP. La consommation d'eau (1,626 Mm³ en 2014) et a baissé régulièrement ces dernières années. La facture d'eau s'élève en 2015 à 423 € TTC pour 120 m³ d'eau consommée, soit 3,52 € TTC/m³. La part eau potable hors TVA s'élève à 83 € HT mais incluant la redevance agence pour prélèvement, soit 0,69 €/m³ et la part assainissement hors TVA s'élève à 307 € HT mais incluant les redevances agence pour pollution, soit 2,56 €/m³.

[179] Il s'agit des possibilités de paiement par prélèvement automatique à échéance, que les services du trésor public n'offraient pas dans le cadre de la régie des eaux mais qui pourront être déployées à l'avenir dans le cadre du nouveau statut de SPL

La décomposition des charges selon les fonctions d'exploitation et de gestion du patrimoine a été possible (Tableau 37) grâce :

- aux rapports du délégataire à la commune, ainsi qu'à une décomposition des charges prévisionnelles du service d'eau potable fournie par Veolia lors de l'appel d'offres récent ; il a été néanmoins nécessaire de répartir sur les différentes fonctions certaines dépenses communes au prorata des dépenses affectées ;

- aux éléments du budget annexe de la commune et notamment ses dépenses d'investissement et les subventions des 3 dernières années ;

- à divers chiffres issus des rapports d'activité du SIAAP pour estimer la répartition de la redevance d'assainissement, versée par la commune au gestionnaire des infrastructures interdépartementales, entre collecte et épuration et entre fonctionnement et investissement.

Charges totales AEP hors TVA : 0,58 €8 €/m³	Exploitation : 0,38	Gestion clientèle : 0,061
		Distribution : 0,117
		Production : 0,154
		Redevances prélèvement : 0,040
	Patrimoine : 0,20	Réseaux : 0,129
		Usines : 0,090
		Aides : -0,021
Charges totales hors TVA : 2,18 €8 €/m³		
Charges totales AC hors TVA : 1,60 €0 €/m³	Exploitation : 1,10	collecte : 0 ,256
		Épuration : : 0,229
		Redevances pollution et réseaux : 0,613
	Patrimoine : 0,50	Réseaux : 0,362
		Usines : 0,255
		Aides : -0,110

Tableau 37: Charges des services d'eau potable et d'assainissement incluant les redevances et aides de l'agence de l'eau mais pas la TVA pour la ville de Maisons Laffitte.

L'analyse de ces valeurs fait apparaître :

- des charges d'exploitation et de renouvellement faibles pour la fonction de production d'eau. Cela peut s'expliquer notamment par les ressources en eau souterraine de très bonne qualité (nappe de l'Albien) mobilisées, des achats d'eau à l'extérieur en quantités très faibles, des captages proches de la ville et rénovés récemment, avec une faible hauteur manométrique de pompage ;
- des charges concernant la distribution qui sont très faibles, à la fois pour la gestion du patrimoine et pour l'exploitation. Ceci correspond à une période de faible

renouvellement des canalisations, période que l'exploitant estime devoir se terminer bientôt ;

- Des charges d'exploitation plus proches de la moyenne pour l'assainissement collectif : les dépenses du SIAAP pour le transport sont importantes tandis que le réseau communal est très simple à gérer ;
- des charges de gestion du patrimoine faibles pour la fonction de collecte des eaux usées mais au-dessus de la moyenne pour la fonction d'épuration. Ceci traduit à la fois les économies que procure la densité de population et le fait que le SIAAP est encore en phase d'investissement pour l'épuration des eaux et le traitement des boues.

A 24.2 : Les évolutions à mettre en œuvre pour parvenir à de telles décompositions de charges, accompagnées d'explications factuelles

Cette démarche a pour but principal de donner une image exacte des charges d'un service, accompagnées des facteurs descriptifs qui vont expliquer objectivement les spécificités de ce service, dans le but de donner confiance aux utilisateurs.

Les cas étudiés montrent à la fois que ce travail :

- n'est pas réalisable de façon précise par un SPEA sans un minimum de rigueur et de méthode à s'approprier au préalable quant à la manière de quantifier tous les éléments nécessaires. En effet, cette rigueur et ces méthodes ont été développées uniquement pour les informations réglementaires existantes du RPQS via des cartes d'identité des indicateurs et des contrôles de cohérence ;
- est néanmoins faisable puisqu'il a pu aboutir, avec une implication raisonnable des SPEA concernés, une fois que la mission a pris un certain nombre d'options.

La mission en tire les enseignements présentés ci-après.

A 24.2.1 : Mieux délimiter ce qui doit être comptabilisé

Constat 1

Les rapports d'activité présentent souvent les recettes et dépenses d'exploitation puis les recettes et dépenses d'investissement. Une telle présentation est difficile à comprendre pour un public non accoutumé à la comptabilité publique, car elle fait apparaître des notions complexes, telles que la dotation aux amortissements qui constitue à la fois une dépense d'exploitation et une recette d'investissement. De même, en cas de délégation de service public, les dépenses du compte d'exploitation du délégataire comprennent ce qui va être une recette de la collectivité (appelée parfois « taxe communale » ou « sur-redevance »). Ces dépenses sont en outre présentées selon une nomenclature différente de celle du budget annexe de la collectivité, issue de la comptabilité publique. Enfin, les dépenses d'investissement mentionnées dans les rapports ne sont souvent pas les charges réelles mais seulement les dépenses déduction faite des subventions.

Proposition 1

Considérer dans cette analyse les charges totales (y compris la partie d'entre elles qui fait l'objet de recettes de subventions ou de prêts) réellement effectuées dans l'année (et non les engagements de dépenses qui font l'objet de versements différés) après régularisation d'éventuels remboursements d'une année sur l'autre. Il faut pouvoir aussi consolider sans double compte les recettes et dépenses entre l'AO et son délégataire ou entre opérateurs. Sur le long terme, les recettes et les charges incluant les marges des sous-traitants s'équilibrent puisqu'un service n'a pas vocation à générer des bénéfices. Il ne faut cependant pas chercher une correspondance très précise entre les décompositions des charges et celles du prix de l'eau : les premières sont estimées pour l'ensemble d'une population gérée par un même service, les secondes sont estimées pour une consommation de référence de 120 m^3 par an.

Constat 2

Les rapports d'activités ne clarifient pas toujours si les montants de charges incluent ou non les reversements de sommes perçues pour compte de tiers (redevances agences de l'eau et VNF,

TVA). Les chiffres de dépenses sont parfois exprimés en € par m3 alors que les rapports d'activités fourmillent de valeurs différentes de volumes, tels que volumes d'eau prélevée ou mise en distribution, volumes d'eau collectée, ou entrant dans la station d'épuration, ou rejetée, volumes d'eau industrielle, etc., etc.

Proposition 2

Considérer dans cette analyse toutes les dépenses, même celles qui correspondent à un reversement de sommes perçues pour compte de tiers. En cas de dépenses rapportées à un volume d'eau, utiliser le volume d'eau consommée pour le service d'eau potable, qui est celui sur lequel est assise la facture d'eau.

Constat 3

Les rapports sont séparés entre service d'eau, service d'assainissement collectif et service d'assainissement non collectif. Ceci est conforme à la réglementation et inévitable lorsque les services n'ont pas la même délimitation géographique. Mais cela oblige à imputer certaines charges à l'un des services d'une façon qui peut être artificielle, comme, par exemple, imputer tout le travail de gestion de la clientèle ou d'études générales au seul service AEP.

Proposition 3

Pour donner une vision exacte des charges par fonction, il sera plus démonstratif d'analyser ensemble l'eau et l'assainissement plutôt que de séparer les deux services, d'autant plus que ceux-ci seront au terme de la loi NOTRe de la responsabilité de la même AO. Il semble judicieux aussi de différencier l'analyse entre les utilisateurs en ANC et ceux en AC.

Constat 4

La notion de gestion du patrimoine, plutôt d'origine technique, et la notion d'investissement, plutôt d'origine comptable, ne sont pas identiques. Toutefois, comptabiliser au titre de la gestion du patrimoine certaines tâches menées par les équipes d'exploitation, telles que la gestion sectorisée des pressions, nécessiterait un suivi analytique complexe pour des montants en jeu relativement faibles. Il en serait de même si l'on voulait comptabiliser au titre de la gestion du patrimoine toute une série de petits entretiens qui, cumulés sur les mêmes infrastructures, finissent par constituer de fait un renouvellement.

Proposition 4

Prendre pour charges de gestion du patrimoine les dépenses d'investissement.

A 24.2.2 : Fixer le pas de temps des décompositions

Constat 5

Les dépenses d'exploitation sont cumulées sur un exercice budgétaire annuel dans les rapports, ce qui est un pas de temps suffisamment fin en général mais ne représente pas les situations contrastées que l'on retrouve dans les zones touristiques où la population peut fluctuer dans un rapport de 1 à 10.

Proposition 5

En cas de service à fortes variations saisonnières et en particulier en cas de tarification différenciée selon deux périodes ou selon les types de résidents, l'analyse pourrait être effectuée séparément pour chaque période, mais à partir d'observations simples qui ne nécessite pas des arrêtés de comptes intermédiaires.

Constat 6

Les rapports fournissent les dépenses d'investissement uniquement de l'année considérée. Ceci est trop ponctuel pour appréhender de gros travaux qui durent plusieurs années ou pour donner une image des efforts d'investissement sur le long terme et d'estimer le taux de renouvellement. Par ailleurs, de nombreux biais sont attachés à la notion comptable d'amortissement (part non subventionnée uniquement, mélange de différentes dates de valeur, etc., etc.).

Proposition 6

Estimer les dépenses d'investissement par une moyenne sur plusieurs années, l'idéal pour ce faire étant de disposer d'un plan prévisionnel d'investissement. Les frais financiers correspondant aux intérêts des emprunts contractés pour les travaux sont à inclure dans les charges d'investissement.

Constat 7

En cas de DSP, il est paradoxal de constater que les décompositions par fonction sont fréquemment utilisées lors des appels d'offres – – parce qu'elles facilitent la conception des offres par le délégataire et leur comparaison par l'AO – – mais qu'elles ne sont plus utilisées jusqu'à l'appel d'offres suivant. Le RAD utilise en effet une décomposition par nature de charges. Les DSP ont aussi la particularité de fixer contractuellement les dépenses de rémunération du délégataire pour une dizaine d'années. Le délégataire ne rend donc pas compte dans le RAD de ses dépenses réelles année par année, contrairement aux rapports des services en régie, mais des dépenses moyennes que supportera l'AO sur la durée du contrat. Ceci n'est pas gênant d'une part pour les dépenses d'exploitation parce que les conditions de fonctionnement d'un service ne changent pas très rapidement, et d'autre part pour les dépenses d'investissement que l'on veut moyenner sur plusieurs années, comme indiqué plus haut.

Proposition 7

Réaliser l'analyse tous les 3 à 5 ans. En revanche il est nécessaire de collecter les informations brutes chaque année de manière à régulariser le travail et à fiabiliser les données.

A 24.2.3 : Affiner la justesse et la précision des informations :

Constat 8

La définition précise des limites à donner aux fonctions de production, distribution et clientèle en AEP et aux fonctions de collecte et épuration en AC n'existe pas.

Proposition 8

Il faut convenir des activités qui relèvent de chaque fonction. Les annexes qui précèdent décrivent cela de manière générale, mais des précisions complémentaires seront sans doute nécessaires au vu de cas particuliers. D'ores et déjà, on peut noter que les réservoirs d'eau traitée ont été rattachés à la fonction « production » tandis que les réservoirs après refoulement font plutôt partie de la fonction « production » ; le renouvellement des compteurs et les contacts avec les utilisateurs lors des interventions font partie de la fonction « distribution », la fonction « clientèle » étant dédiée à l'accueil téléphonique, à la relève des compteurs des abonnés, à la facturation et au recouvrement ; l'imputation par fonction de certaines charges communes à plusieurs fonctions nécessite de pouvoir le plus possible imputer au jour le jour les dépenses aux catégories qui serviront de base à l'analyse (comptabilité analytique), mais aussi enregistrer les facteurs explicatifs parfois en continu.

Constat 9

Dans les rapports d'activités – aussi bien ceux des collectivités que ceux des délégataires – une part significative des dépenses (jusqu'à 30 % ou au-delà) contribue à la mise en œuvre de plusieurs fonctions et ne peut pas être imputée à une seule fonction. Il s'agit, par exemple, des achats ou des marchés, de certaines études générales ou des frais de structure. Depuis plusieurs années, les délégataires et les régies de taille importantes font des efforts pour développer des comptabilisations analytiques qui permettent en fin d'année de réduire l'usage de clés de répartition (à la valeur ajoutée notamment) et d'imputer davantage de charges réelles aux diverses fonctions.

Proposition 9

Développer la comptabilité analytique pour certains postes importants de charges communes à plusieurs fonctions, de manière à réduire à un maximum de 20 % les charges communes qu'il faut répartir au prorata des dépenses entièrement dédiées à une fonction. On peut aussi envisager une observation très détaillée sur un court laps de temps, qui soit ensuite extrapolée à l'ensemble de l'année.

Constat 10

Il existe une continuité entre les tâches de réparation, rénovation, réhabilitation et remplacement. Mais le choix des tâches qui vont être comptabilisées comme « renouvellement » n'est pas uniformisé. Par exemple, les contrats d'exploitation contiennent des seuils différents pour les changements de canalisations à considérer comme « investissement » et non comme « entretien ». Néanmoins, les contrats récents distinguent bien les investissements de première installation des investissements de remplacement à service rendu identique qui constituent les vrais renouvellements.

Proposition 10

Homogénéiser les catalogues de tâches qui serviront de référence dans les contrats pour caractériser ce qui est à considérer comme du renouvellement, par le biais d'un groupe de travail technique.

A 24.2.4 : Associer des objectifs aux montants de dépenses et aux facteurs explicatifs

Constat 11

Les rapports d'activités produisent des indicateurs qui sont souvent commentés en termes d'évolution (amélioration ou dégradation) mais très rarement en termes de comparaison avec une norme ou un objectif. Les études de cas ont ébauché ce travail de comparaison.

Proposition 11

Le recueil de valeurs techniques et financières ouvre la possibilité de calculer de multiples ratios ou indicateurs. Dans un premier temps, il est difficile de juger bons ou mauvais les indicateurs, mais il sera possible de les comparer entre services situés dans des contextes similaires et, au bout d'un an ou deux d'observation, de fixer des objectifs à atteindre pour améliorer l'efficience du service, soit en pourcentage de variation par rapport aux résultats obtenus lors des premières années, soit en valeur absolue à l'aide d'une grille d'objectifs qui fixe les plages de valeurs considérées comme bonnes, moyennes ou mauvaises.

A 24.3 : L'évolution des systèmes d'information pour intégrer les décompositions de charges

A 24.3.1 : Le besoin

Dans le but de développer le dialogue entre AO et utilisateurs, les informations décrites ci-dessus pour permettre l'analyse de la formation du prix de l'eau devraient compléter les indicateurs (Tableau 21) que l'AO doit déjà fournir en raison de la réglementation existante. Le contenu devra mettre en regard les coûts au m^3 vendu[180] par fonction et les facteurs explicatifs ou indicateurs physiques associés, tels que récapitulés dans les tableaux ci-dessous pour l'AEP et pour l'AC (Tableau 38 et 39). Certains de ces facteurs explicatifs ou indicateurs sont déjà fournis dans les rapports sans être obligatoires ou disponibles dans les bases de données du SNIE, une partie d'entre eux devra être normalisée et développée.

La **densité de population desservie** est un facteur important qu'il faut associer à de nombreux postes, de même que l'**âge des installations** est un facteur d'interprétation nécessaire à l'analyse de tous les postes concernant le patrimoine. Ces deux facteurs n'ont pas été répétés dans les tableaux cités ci-dessus.

[180] On met de côté ici pour simplifier la question des fournitures gratuites.

Alimentation en eau potable *Charges (€/m³ facturé)* ***hors TVA***			***Facteurs de variation à quantifier***
Exploitation	**Gestion clientèle**	Quittancement	Contexte ; moyens de paiement
		Accueil clients, relève compteurs	Centre d'appel ; prestations pour l'AC ; télé-relève
	Distribution	Branchements	Matériau ; qualité de pose
		Canalisations	Matériau ; qualité de pose ; pression
		Réservoirs	Capacité
	Production	Refoulement	Relief (HMT) ; longueur de réseau
		Traitement ou achat d'eau traitée	Type de ressource ; qualité eau brute ; prévention agricole
		Forages, prises, achat d'eau brute	Pollution agricole ; protection de captage
	Redevance agence eau et taxe VNF	*Pour prélèvement*	*Taux (éventuellement selon zonage)*
Patrimoine	**Réseaux**	Compteurs clients	Type de compteur
		Branchements	Matériau ; qualité de pose
		Canalisations	Matériau ; qualité de pose ; pression de service
		Équipements électro mécaniques	Pression de service
	Usines	Réservoir d'eau traitée	Sécurité
		Pompes de refoulement	Relief (HMT)
		Équipements de traitement	Qualité de l'eau brute
		Amenée d'eau	Distance de la ressource
		Forages ou prises d'eau	Type de ressource
	Aides agence eau, départements, FEDER	*Subventions et avances remboursables*	*Taux d'aide*

Tableau 38: Eau potable. Facteurs ou indicateurs à associer à la décomposition des charges par fonction. Les facteurs « densité d'abonnés desservis » et « âge des installations » sont communs à de nombreuses composantes de coûts.

Assainissement collectif *Charges (€/m³ facturé)* ***hors TVA***			***Facteurs de variation à quantifier***
Exploitation	**Gestion clientèle**[181]	Accueil clients	Centre d'appel ; contexte difficile
	Collecte	Raccordements	Nombre et conformité des déversements industriels
		Canalisations	Type de réseau (unitaire / séparatif) ; ; qualité de pose ; diamètre (visitable ou non)
		Relevage	Relief ; tarif et sécurité électrique ; conception des pompes ; désodorisation
		Bassins d'orage et dessableurs	Difficulté d'accès ; désodorisation
	Épuration	Traitement des eaux	Exigences épuratoires ; types de filière ; types de sous-produits ; désodorisation
		Transport et valorisation des boues	Type de filière ; distance
	Redevances – primes	*pour pollution*	*Taux agence ; conformité de l'épuration*
		pour modernisation des réseaux	*Taux agence ; conformité de la collecte*
Patrimoine	**Réseaux**	Raccordements	Topographie ; qualité du raccordement
		Canalisations	Type de réseau (unitaire / séparatif) ; ; qualité de pose
		Postes de relevage	Topographie ; ; traitement des odeurs
		Bassins d'orage, avaloirs, équipements hydro-mécaniques	Sécurité par temps de pluie
	Usines	Bassins, canalisations, bâtiments	Fondations ; taille du site ; sécurité par temps de pluie ; traitement plus poussé
		Équipements de traitement	Exigences du milieu récepteur en N, P, désinfection,……
		Filière boues	Type de valorisation ; traitement des odeurs
	Aides agence eau, département, FEDER	*Subventions et avances remboursables*	*Taux d'aide*

Tableau 39: Assainissement collectif. Facteurs ou indicateurs à associer à la décomposition des charges par fonction. Les facteurs « densité d'abonnés desservis » et « âge des installations » sont communs à de nombreuses composantes de coûts.

[181] Les activités de lecture des compteurs clients, facturation et recouvrement sont supposées traitées par le service eau potable.

Les AO disposent pour l'instant d'un outil informatique unique qui leur offre des fonctionnalités pour rédiger leurs rapports annuels en y insérant les indicateurs. Il s'agit de l'outil SISPEA géré par l'ONEMA qui peut collecter tous les indicateurs du RPQS mais aussi quelques variables nécessaires pour les calculer. Les données sont saisies par les services qui le souhaitent et la proportion de ceux qui fournissent les données est très variable d'un type de donnée à un autre, mais faible en nombre de services et plus significative en population. Les données sont de la responsabilité des AO qui qualifient la qualité de leur processus d'élaboration, même si les services de l'État dans les départements contrôlent la cohérence des données. Les indicateurs sont accessibles par le grand public, mais pas les variables pour l'instant.

L'utilisation de SISPEA, déjà encouragée par une incitation financière de certaines agences de l'eau ou par son utilisation comme support d'enquête auprès des SPEA, devient obligatoire par la loi NOTRe. Même si le nombre d'AO va se réduire considérablement, la complexité des infrastructures et la diversité des opérateurs ne se réduira pas autant. De la même manière que pour les informations du RPQS, une partie des informations complémentaires décrites ci-dessus proviendra de SISPEA ou d'autres bases de données existant dans le SNIE, et une autre partie sera à saisir par les services. Il semble donc logique de poursuivre l'appui aux AO par la mise à disposition de ce système d'information national via l'ONEMA, et de l'étendre aux nouvelles informations qui sont décrites ci-dessus, au fur et à mesure qu'elles seront rendues obligatoires pour en faire un véritable observatoire de la formation du prix de l'eau.

A 24.3.2 : Développement progressif de l'observatoire de la formation du prix de l'eau

La mission préconise une démarche par étape avec des phases de réalisation qui servent de test pour les phases suivantes :

- En première étape sur 6 mois, un groupe de travail technique national devra mettre au point le « cahier des charges » des informations complémentaires, en se prononçant notamment sur toutes les propositions ci-dessus et en précisant le contenu de chaque information ou indicateur (technique ou financier) selon des « cartes d'identité ».
- En seconde étape sur 1 à 2 ans, l'ONEMA aménagera les outils existants pour que les AO de plus de 100 000 habitants puissent saisir les nouvelles données qu 'elles auront recueillies. Cette phase donnera lieu à une évaluation, en vue d'amender si nécessaire le contenu en information et les outils avant de généraliser cette obligation à toutes les AO.
- En troisième phase, le recueil des données sera étendue à toutes les AO qui seront à cette époque regroupées selon les principes de la loi NOTRe. À noter que le principe de progressivité selon la taille de l'AO peut être aussi utilisé en termes de contenu d'information, si les préalables à la production de certaines données se révèlent plus longs que prévu.

Annexe 25 : Service d'assainissement non collectif

A 25.1 : La nature du service d'assainissement non collectif

L'activité du service public d'assainissement non collectif (SPANC) consiste à effectuer des visites périodiques de contrôle et de conseil concernant la conception ou le dimensionnement de l'installation ainsi que son fonctionnement. Il ne s'agit pas de gérer des installations qui sont du domaine privé, mais d'appuyer ou d'inciter les propriétaires à éviter la pollution des eaux souterraines et superficielles.

Un utilisateur ne peut pas choisir individuellement entre assainissement collectif (AC) et non-collectif (ANC) : cela dépend du fait que son habitation appartient à une zone considérée comme destinée à l'assainissement collectif (auquel cas le raccordement au réseau public est obligatoire dans un délai maximal de deux ans après que ce réseau existe) ou à une zone dédiée à l'assainissement non collectif. Le zonage est adopté après enquête publique. S'il est ensuite intégré au PLU, il contraint alors les collectivités dans leurs décisions ultérieures d'extension du réseau public de collecte des eaux usées.

Ces dispositions résultent pour partie de changements mis en place par la loi sur l'eau de 2007 et les textes d'application qui ont suivi, et en particulier de la mise en place des SPANC accompagnant les obligations nouvelles de diagnostic initial des installations puis de contrôle périodique ; leur mise en application a suscité des enquêtes et des plaintes de la part des associations de consommateurs aboutissant à un plaidoyer de 2012 en faveur de divers ajustements de la réglementation et d'une baisse du coût pour l'utilisateur ANC. Ces ajustements concernaient davantage de cohérence entre le zonage et les décisions d'extension des réseaux publics de collecte, de meilleures définitions des dispositifs d'ANC, l'arrêt d'exigences de réhabilitation jugées abusives, davantage de concertation et d'information entre les SPANC et les usagers. Ces ajustements ont été en partie déjà intégrés dans la réglementation (Grenelle II élargissant à 10 ans la durée maximale entre deux vidanges et arrêtés de 2012 définissant les types d'exigences dont certaines ne sont que des recommandations non obligatoires et avec des délais d'application propres à chaque type d'exigence).

A 25.2 : Comparaison des dépenses pour l'AC et l'ANC

La nature des dépenses est sensiblement différente dans les deux cas, ce qui ne rend pas la comparaison aisée :

- Pour l'utilisateur des services d'assainissement collectif, la facture inclut l'ensemble des services.
- Pour l'utilisateur des services d'assainissement non collectif, la facture n'inclut que le service d'alimentation en eau potable ainsi que la perception pour le compte des agences de l'eau des redevances pour prélèvement et pour pollution d'origine domestique, mais pas le service d'assainissement collectif ni la redevance des agences de l'eau pour modernisation des réseaux de collecte. Cet utilisateur reçoit une facture du service public d'eau et d'assainissement en moyenne deux fois moins élevée que celle de l'utilisateur raccordé (ou que celle du non raccordé mais « raccordable », c'est-à-dire disposant d'un réseau public de desserte). En revanche, cet utilisateur supporte sur son budget de ménage l'investissement correspondant à son dispositif d'ANC (investissement en général incorporé dans le coût de la construction de l'habitation et comprenant d'une part un bac à graisses et une fosse assurant le recueil et le stockage des effluents et d'autre part les drains enterrés qui assurent le traitement de la pollution) ; il supporte aussi les frais d'entretien, vidange périodique, contrôles périodiques obligatoires (effectués par le SPANC) ainsi que les coûts de réhabilitation ou mise à niveau le cas échéant ou de renouvellement. Une étude menée sur le bassin RM&C conclut que les coûts d'un utilisateur sur la durée sont similaires pour l'AC ou pour l'ANC, lorsque l'on additionne les dépenses effectuées sur le budget du ménage et celles

effectuées via la facture du service public d'eau et d'assainissement, surtout si on prend en compte le fait probable que les services d'AC vont devoir augmenter les montants nécessaires au renouvellement de leurs infrastructures.

La mission propose les estimations suivantes :

- coût médian TTC pour l'utilisateur[182], hors aide ou redevance des agences de l'eau, avec indication entre parenthèses des fourchettes de coûts concernant environ 80 % des cas :
  - achat initial 7000 € TTC – ou 8500 € TTC en cas de réhabilitation – (fourniture et pose d'une fosse toutes eaux avec drains pour une famille de 4 personnes ; fourchette 4000 à 11000 € selon taille et localisation du logement ou technologie utilisée) ;
  - étude de sol 500 € (fourchette 250 à 650 €) ;
  - contrôles SPANC 85 € pour le diagnostic initial (fourchette 50 à 100 €), puis 186 € tous les 6 ans (fourchette 4 à 8 ans) pour les contrôles ultérieurs ;
  - entretien et vidange 250 € (150 à 300 €) tous les 7 ans (fourchette 6 à 8 ans).
- Pour une durée de vie de 50 ans du dispositif[183], cela conduit pour 120 m^3 facturés à un coût moyen de 1,95 € par m^3 (fourchette de 1,2 à 2,7 €/m^3), dont 1,30 pour l'investissement[184].
- Le coût pour un usager de l'assainissement collectif étant en moyenne de 1,66 € par m^3 TTC (fourchette de 1,16 à 2,9 €/m^3) via la facture d'eau et de 2500 € (valeur amortissable sur 50 ans variant dans une large fourchette) via la participation aux frais de raccordement, soit 2,16 €/m^3 facturé.

La situation moyenne de l'utilisateur ANC n'est donc pas *a priori* défavorable : l'écart résultant des calculs précédents (1,95 €/m^3 pour l'ANC et 2,16 €/m^3 pour l'AC) est faible par rapport à la variabilité géographique de ces prix.

Les associations de consommateurs ne partagent pas cette appréciation, probablement parce qu'elles sont spontanément plutôt saisies des cas extrêmes ou considèrent des hypothèses plus pessimistes de durée de vie des dispositifs.

A 25.3 : Qualité du service rendu

La redevance du service d'assainissement non collectif représente 0,27 €/m^3 sur l'estimation des dépenses totales de 1,95 €/m^3.

Pour faible que soit ce montant, le fait qu'il corresponde à une prestation que beaucoup d'utilisateurs ne considèrent pas comme un service rendu (« payer pour se faire contrôler, c'est un comble ! » peut-on souvent entendre) rend le consentement à payer singulièrement moins acquis que pour les autres services, malgré les efforts de la plupart de la collectivité pour offrir ou encourager des services complémentaires.

---

[182] Source : plaidoyer CLCV 2012, dossiers internet UFC que choisir et entreprises du secteur ; étude comparative AE RM&C 2012

[183] ou, de façon plus précise mais équivalente pour le résultat, des durées de vie de 60 ans pour le génie civil et de 20 ans pour les autres parties d'ouvrage.

[184] Les valeurs proposées par la mission sont cohérentes avec les chiffres publiés par la commission des comptes de l'économie de l'environnement qui indique, pour l'ensemble de la France, une dépense pour l'ANC, en 2013 et relativement stable depuis une dizaine d'années, de 165 M€ en fonctionnement et de 495 M€ en investissement. Si l'on considère, comme cela est admis et stable depuis de nombreuses années, que les habitants utilisant l'ANC consomment 10 % des volumes d'eau facturée au total, on obtient une dépense au m^3 d'eau consommée de 1,69 € pour l'ANC, dont 1,27 pour l'investissement. Ces estimations des dépenses moyennes d'investissement sont cohérentes. L'écart provient par ailleurs de l'hypothèse de fréquence de vidange qui est prise par la mission dans son calcul comme conforme aux bonnes pratiques mais qui est certainement pour l'instant surestimée par rapport à la réalité en moyenne.

La demande des consommateurs de réduire les coûts de fonctionnement des SPANC une fois terminée la phase de diagnostic initial semble tout à fait justifiée ; les regroupements de SPANC prévus lors des prochaines années à l'occasion de la loi NOTRe sont une réelle opportunité pour y parvenir dans la mesure où ces regroupements offriront à une partie du personnel des SPANC des opportunités de reconversion vers des fonctions plus utiles.

L'évaluation des dispositifs en place et la justification des coûts de réhabilitation exigés par les SPANC, est l'enjeu principal de maîtrise des coûts pour les utilisateurs : les actions initiées par les nouveaux textes de 2012, ainsi que les orientations du plan national ANC et des guides techniques produits dans ce cadre, seront à évaluer lorsqu'on disposera d'un peu plus de recul, en particulier après qu'elles auront été renforcées par les regroupements de services et par la formation des personnels.

A 25.4 : Une justification économique plus large

Les enjeux économiques majeurs sont ailleurs que dans les dépenses supportées par les utilisateurs de l'ANC : ce type d'installation évite à la collectivité d'investir dans des canalisations de collecte des eaux usées qui seraient destinées à desservir des zones peu denses et des écarts, donc générant des dépenses d'investissement et d'exploitation ultérieure très élevées au regard des services rendus.

Les réflexions sur la durabilité du patrimoine tendent à montrer qu'on est sans déjà allé beaucoup trop loin dans l'investissement en réseaux collectifs de collecte des eaux usées et qu'à l'avenir des solutions plus locales seront à privilégier.

Il reste donc à vérifier que la réglementation et les pratiques des financeurs (Agences de l'eau, départements ou régions) pourront évoluer à l'avenir pour mieux accompagner cette tendance en favorisant légèrement les utilisateurs d'ANC (ce qui ne semble pas nécessaire aujourd'hui).

Financement, performance, choix et contrôle de l'opérateur

Liste des annexes

Annexe 26 : Dialogue de performance.....275

A 26.1 : Méthodologie d'évaluation de la performance, appliquée aux SPEA.....275

A 26.2 : Indicateurs existants au niveau national, c'est-à-dire le minimum obligatoire et accessible.....276

A 26.3 : Bonnes pratiques au niveau local et pistes d'amélioration.....277

A 26.4 : Les remises en concurrence ont servi de moyen de redistribution partielle des gains de productivité.....279

Annexe 27 : Aides et taxes.....283

A 27.1 : L'eau paie l'eau ?.....283

A 27.2 : TVA.....285

A 27.3 : Agences de l'eau.....286

Annexe 28 : Gestion financière interannuelle et synthèse générale des flux financiers.....297

A 28.1 : Responsabilité financière et patrimoniale.....298

A 28.2 : Renouvellement du patrimoine.....299

A 28.3 : Gestion financière pluriannuelle introduite par la gestion du patrimoine.....302

A 28.4 : Exemple de simulation pluriannuelle du tarif de l'eau selon les investissements 304

A 28.5 : Modalités de fixation du prix dans les concessions.....307

A 28.6 : État des lieux des pratiques de renouvellement : l'étude évaluative de l'agence de l'eau RM&C.....308

A 28.7 : Une synthèse générale des flux financiers.....310

Annexe 26 : Dialogue de performance

Les annexes précédentes ont permis d'examiner les facteurs qui généraient les charges « techniques » du service (exploitation, gestion patrimoniale, services clientèle, fonctions support).

L'autorité organisatrice d'un service public a une responsabilité majeure dans l'équilibre des comptes du service. Il lui faut choisir et s'assurer de la performance de son opérateur, définir les tarifs, arbitrer le recours à l'emprunt, lisser les charges de façon interannuelle, rechercher les financements. Elle peut déléguer certaines de ces fonctions à son opérateur.

On aborde ici le pavé vert foncé du diagramme de la figure 52 : le dialogue qui lui permettra d'obtenir les meilleures performances de son opérateur.

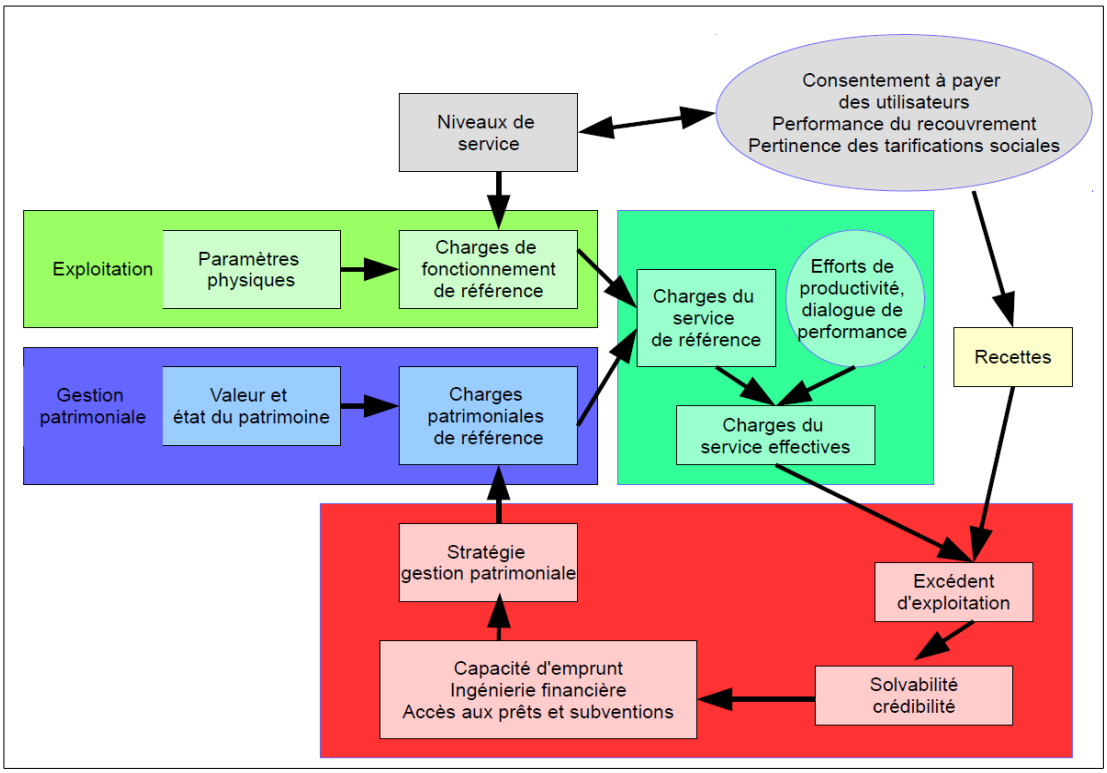


Figure 52: Formation du prix de l'eau.

À juste titre, les efforts de régulation des services d'eau et d'assainissement mis en place à partir de la fin des années 90 ont porté en priorité sur les procédures contractuelles et sur l'information du consommateur : loi Sapin, comptes-rendus du maire et du concessionnaire avec observatoire SISPEA, commissions consultatives des services publics locaux, Les procédures et outils mis en place conduisent à des acquis, incontestables mais qui font apparaître aujourd'hui des pistes complémentaires d'amélioration.

A 26.1 : Méthodologie d'évaluation de la performance, appliquée aux SPEA

En cohérence avec la méthodologie de l'IWA restituée par l'ASTEE[185], la démarche d'évaluation de la performance consiste en un système de collecte d'information et d'analyse périodique des

[185] ASTEE « Améliorer les performances des services publics de l'eau et de l'assainissement », mars 2012, pages 59-61

données qui fonde les décisions de l'autorité organisatrice. Ce système est à mettre au point par itérations (Figure 53).

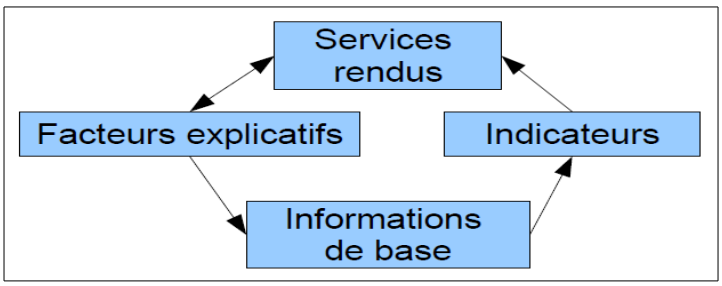


Figure 53: Facteurs explicatifs et indicateurs de performance

Il convient en effet de distinguer :

- des facteurs explicatifs que l'on considère comme pouvant constituer une référence pour une AO particulière dans son contexte spécifique : on va y trouver ce qui différencie fondamentalement les situations et influence les charges du service pour une fonction donnée. Par exemple, les dénivelés et les distances à franchir pour approvisionner un service ; l'utilisation d'une eau de montagne qui nécessite peu de traitement ou d'une eau de rivière aval avec des traitements sophistiqués, etc. ; parmi ces facteurs explicatifs doivent figurer des indications non seulement descriptives de la situation géographique et technique, mais aussi des éléments issus de l'histoire du patrimoine, constitutifs des besoins de renouvellement.

des informations de base : les indicateurs utiles au pilotage ne sont pas des données directement observables mais sont constitués à partir de celles-ci ; tout utilisateur des indicateurs doit pouvoir accéder à ces données de base, car il est très rare de pouvoir interpréter les valeurs des indicateurs sans une connaissance sérieuse de la façon dont ils ont été établis ; par exemple, un rendement épuratoire est calculé à partir de volumes d'eau et de concentrations de divers paramètres chimiques en entrée et en sortie de la station d'épuration ;

des indicateurs de performance et d'accomplissement des objectifs : ce sont les paramètres, souvent issus de traitements des informations de base, qui sont établis pour être permettre de s'assurer que les services rendus répondent aux objectifs fixés.

Dans le cas des SPEA, les services attendus sont multiples :

- fourniture du « produit » (eau potable au robinet, à la pression suffisante et 24h sur 24, eaux usées traitées en conformité avec les normes de rejet)
- relation avec les utilisateurs (arrivée ou départ, accueil, facturation, recouvrement)
- gestion du patrimoine (développement si nécessaire et durabilité des infrastructures)
- maîtrise de l'impact environnemental (pressions de prélèvement ou de rejet, gestion pour comptes de tiers des redevances environnementales)
- solidarité (équité entre usagers du service par exemple entre zones urbaines et zones rurales, assistance spécifique aux plus démunis)

À titre d'exemple, pour évaluer la qualité de la relation avec les utilisateurs du service, un indicateur couramment utilisé est le taux de réponse aux réclamations des clients, qui se calcule à partir des variables nombre de réclamations écrites ou téléphoniques pour une période donnée et nombre de réclamations soldées dans un certain délai, en y associant les informations de contexte sur le nombre et le type de clients et les facteurs explicatifs sur les événements exceptionnels tels que changement des tarifs ou coupures d'eau nécessitées par des travaux de renouvellement ou bien sur les outils en place tels que centre d'appel.

A 26.2 : Indicateurs existants au niveau national, c'est-à-dire le minimum obligatoire et accessible

Le rapport sur la qualité et le prix des services (RPQS - décrit plus en détail à l'annexe 16) contient, pour les services AEP et selon la méthodologie précédente, 2 informations (prix de 120 m^3 et estimation du nombre d'habitants) et 12 indicateurs dont 3 se rapportent à la fourniture du produit (conformités sanitaires microbiologique et physico chimique, interruptions non programmées), 3 ont trait à la relation avec le client (délai de branchement, taux d'impayés et nombre de réclamations), 2 concernent la gestion du patrimoine (connaissance et durée d'extinction de la dette), 5 traduisent la maîtrise environnementale (rendement, indices linéaires des volumes non comptés et des pertes, protection de la ressource en eau) et 1 se rapporte à la solidarité (abandons de créances). Même chose pour les services d'AC.

Le système d'information SISPEA a été conçu pour collecter ces indicateurs, mais en faisant appel à d'autres bases de données qui contiennent des informations ou des indicateurs relatifs aux SPEA : BDERU sur les installations, volumes traités et conformités de l'assainissement, SISEAU sur les installations et analyses de la qualité de l'eau potable, BNPE sur les volumes d'eau prélevée, fichiers DGFIP sur les budgets eau et assainissement, etc.

Il faut souligner que, actuellement, les RPQS ne sont pas complètement renseignés dans la plupart des cas, et que les données de certains services ne sont pas validées ou pas saisies dans SISPEA, dont les taux de remplissage publiés concernent essentiellement la nomenclature des services : bien souvent les indicateurs intéressants manquent (certains ne sont disponibles que pour quelques pour-cent de l'échantillon total).

A 26.3 : Bonnes pratiques au niveau local et pistes d'amélioration

Les § suivants fournissent des exemples de suivi de la performance qui vont bien au-delà du minimum obligatoire ; des recommandations de tableaux de bord plus complets existent, prenant par exemple la forme du diagramme de la figure 54, et sont mis en œuvre dans certains contrats (cf annexe 20 tableau 21).

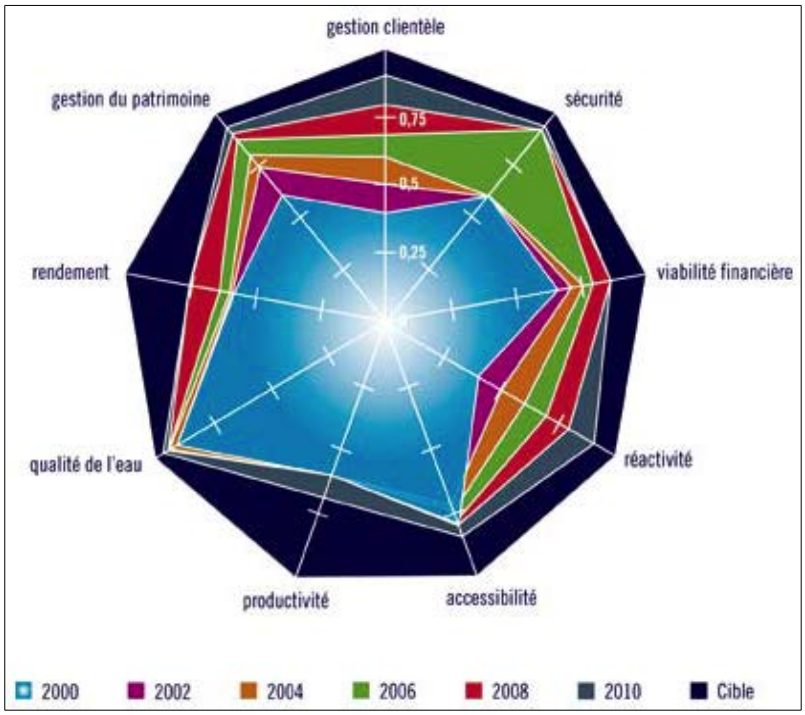


Figure 54: Diagramme de suivi de l'amélioration des performances d'un service. Source : ASTEE, 2012.

Ceci conduit aux constats suivants :

- le suivi obligatoire est un minimum conçu essentiellement pour le dialogue entre autorité organisatrice et usagers, fournissant une quantification des résultats obtenus dans les

différents services attendus. Mais l'utilité de cette information est considérablement développée lorsque l'autorité organisatrice, en complément, fixe des objectifs et fournit les éléments de contexte et de progression pour chaque indicateur[186] ;

- Il y a une attente des utilisateurs et des pouvoirs publics pour élargir l'évaluation de la performance, actuellement menée essentiellement en termes de qualité de service rendu, à une évaluation en termes de productivité ou d'efficience, selon le triptyque classique de l'évaluation, à savoir qualité, coût et délai.
- Les autorités organisatrices ont besoin d'indicateurs dans d'autres situations que le rapportage annuel, avec des objectifs et des périodicités différentes : discussions avec les ministères dans leurs fonctions de régulateurs ou dans le travail préparatoire aux évolutions de la réglementation ; identification d'objectifs à long terme et de projets d'amélioration des services ou d'investissement ; innovation ; choix du mode de gestion et mise en concurrence d'opérateurs ; négociation avec des sous-traitants, etc.

Le cas de la métropole de Bordeaux fournit un exemple d'une démarche qui va au-delà de la simple production des indicateurs (Tableau 24), en fournissant dans la colonne de droite une appréciation sur leur évolution (flèche) et sur leur adéquation aux objectifs (couleur verte ou bleue : satisfaisant ; couleur jaune : insuffisant).

Indicateurs de performance du service de l'eau (Décret du 2 mai 2007)											
Thème	Code	Indicateur	(1)	2010	2011	2012	2 013	2014	Unité	
Caractéristiques techniques du service	D.101.0	Estimation du nombre d'habitants desservis	A	682 218	684 153	689 524	698 492	707 190	u	
	-	Nombre d'abonnements	-	233 202	239 835	246 287	252 477	258 332	u	
	-	Linéaire de réseaux de desserte (hors branchements)	-	3 132	3 138	3 138	3177*	3179	km	
								* Intégration du réseau commune de Beulac (56 km)		
Prix	D.102.0	Prix TTC du service au m³ pour 120 m³ (au 1er janvier)	A	1,95	2,00	2,12	1,98	2,01	€ TTC /m³	
Indicateurs de performance	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne :									
	P.101.1	- la microbiologie	A	100,00	99,93	100	99,9	99,9	%	
	P.102.1	- les paramètres physico-chimiques	A	98,64	96,24	99,5	99,3	99,4	%	
	P.103.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	A	93,5	94,5	94,7	94,7	*	%	
	P.103.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable * Fin 2013, nouvelle règle précisée par l'arrêté du 27/12/13	A	*			114,6	114,6	%	
	P104.3	Rendement du réseau de distribution	A	81,28	84,28	82,50	81,88	84,36	%	
	P.105.3	Indice linéaire des volumes non comptés	A	8,48	6,87	7,68	7,82	6,63	m³/(km/j)	
	P106.3	Indice linéaire de pertes en réseau	A	8,37	6,76	7,59	7,71	6,53	m³/(km/j)	
	P107.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable	A	0,19	0,14	0,15	0,20	0,22	%	
	P108.3	Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	A	66,9	72,9	74,5	74,3	76,4	%	
	P151.1	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées	C	2,95	1,95	2,33	1,98	1,42	/ 1000 abonnés	
	D.151.0	Délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés, défini au service	A	1	1	1	1	1	j	
	P152.1	Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés	A	96,7	99,3	99,6	99,4	99,3	%	
	P.155.1	Taux de réclamations Méthode avec prorata	B	26	22	23	8,77	9,80	/ 1000 abonnés	
		Méthode ONEMA avec Cyclades		_			13,70	15,15	/ 1000 abonnés	
		Méthode ONEMA avec Odyssée		_			16,41	19,48	/ 1000 abonnés	
	-	Existence d'un dispositif de mémorisation des réclamations écrites reçues	-	Oui	Oui	Oui	Oui	oui	-	
	P.154.0	Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente	A	0,18	0,31	0,34	0,32	0,37	%	
Actions de solidarité et de coopération	-	Nombre de demandes d'abandons de créance reçues	-	591	587	555	459	447	u	
	P109.0	Montant des abandons de créances ou des versements à un fond de solidarité au titre de l'aide au paiement des factures d'eau des personnes en situation de précarité	A	0,00211	0,00211	0,00231	0,00231	0,002512	€/m³	

(1) Fiabilité : A pour « très fiable », B pour « fiable », C pour « peu fiable »

Tableau 40: Tableau de bord de Bordeaux-métropole; Source : CUB, 2014.

Ce besoin d'indicateurs recouvre la performance de leurs propres opérateurs mais aussi la performance des opérateurs d'autres AO de manière à effectuer de véritables parangonnages

[186] Une telle démarche revient à progresser selon le cadre conceptuel défini par l'Agence Européenne de l'Environnement qui recommande de passer du suivi aux données puis aux indicateurs puis aux évaluation pour aboutir à la connaissance : en anglais « MDIAK » (*Monitoring → Data → Indicators → Assessment → Knowledge)* ; *Europe's environment, an assessment of assessments*, EEA sept 2011

débouchant sur des actions concrètes. D'où l'intérêt des systèmes d'information permettant la mise en commun des données définies de façon homogène et l'exploitation par toutes les parties prenantes, des informations issues de plusieurs bases de données (principes du Système National d'Information sur l'Eau). L'annexe 16.3.4 décrit les actions qui vont dans ce sens et déjà entamées par l'ONEMA.

Selon les types de données, la conception du système et du partage d'information doit effectuer des choix entre d'une part la collecte exhaustive et continue, ce qui est plus précis mais plus coûteux et nécessite des outils de consolidation et des méthodes de contrôle et validation des données, ou d'autre part le recueil par sondages périodiques, ce qui fournit des valeurs dans une fourchette d'incertitude mais à moindre coût et suppose une bonne connaissance des acteurs pour choisir la segmentation préalable aux enquêtes. C'est la différence entre le SISPEA actuel qui tente la consolidation au niveau national de toutes les données de base et les enquêtes périodiques pratiquées par le SoES jusqu'en 2008 qui sondaient les villes de plus de 10.000 habitant, ou bien les enquêtes mensuelles de l'INSEE sur les montants payés par les ménages qui portent sur un panel de 277 « points de vente ».

A 26.4 : Les remises en concurrence ont servi de moyen de redistribution partielle des gains de productivité

On s'est interrogé dans le rapport principal sur les conditions qui ont conduit, depuis plusieurs années, à des baisses sensibles de la rémunération des opérateurs privés au moment des nouveaux contrats.

Les contrats concessifs traditionnels gouvernés dans leur équilibre économique par[187] :

- l'évolution incertaine des volumes vendus (consommations, impayés, etc.) correspondant à une prise de risque de l'opérateur qui est intégrée dans la formation de ses prix ; cette incertitude, au moment de la négociation, est plus grande pour les années plus éloignées ;
- l'évolution de la « rémunération unitaire » (au m^3 vendu) du concessionnaire. Elle est fixée en début de contrat et pour l'ensemble de la période de 12 ans, et révisée par une batterie d'indicateurs (*a priori* légèrement inférieurs à l'inflation) et des formules destinées à s'appliquer automatiquement, sauf circonstances exceptionnelles de nature à remettre en cause l'économie globale du contrat. Cette fixation est *a priori* fortement protectrice pour les deux parties et donne de la visibilité qui permet à chacun de s'engager de façon volontariste ;
- La rémunération dépend notamment des investissements de productivité que l'opérateur doit consentir pour atteindre les performances attendues. Ces investissements sont généralement mutualisés sur de nombreux contrats. Ces investissements relèvent eux-mêmes d'un partage entre les fonds propres et les emprunts de l'opérateur. En tout état de cause, ils font l'objet d'une gestion financière qui a un coût. Le débat qui a eu lieu en Italie et la solution pragmatique qui a été trouvée éclairent bien la difficulté politique de cette question ;
- la recette effective résulte de l'application de cette rémunération unitaire (prévue et révisée selon le contrat) aux volumes effectivement vendus ;
- l'évolution des dépenses de l'opérateur, qui repose sur ses gains de productivité en exploitation, notamment les économies d'échelle qu'il peut trouver, l'optimisation de ses frais de siège et des dépenses non directement liées au service immédiatement rendu) et sur les économies faites sur les travaux de renouvellement réalisés (a priori prévus dans un « fonds de travaux » géré par le concessionnaire. Ce dernier point avait fait l'objet de nombreuses polémiques. Un arrêt du conseil d'État du 23 décembre 2009[188] a établi que, même en l'absence de dispositions contractuelles le spécifiant, s'agissant de travaux destinés à être opérés sur un patrimoine revenant en fin de contrat à la collectivité, « ce

[187] D'autres logiques contractuelles existent, avec lesquels les partenariats de type SemOp peuvent présenter des analogies : par exemple aujourd'hui au Royaume-Uni ou en Italie, des contrats entre AO et opérateurs sont passés sur une durée plus longue (30 ans), mais avec des prix qui sont plus régulièrement révisés tout au long du contrat.

[188] CE 23 décembre 2012, société des pompes funèbres OGF, req. N°305478.

solde [excédent des recettes perçues sur les usagers sur les dépenses exposées par le délégataire] ne pouvait revenir qu'à la collectivité « .

Dans ces pratiques qui ont été largement répandues de contrats concessifs, la remise en concurrence a permis :

- **une remise à zéro des compteurs de risque contractuel**

La marge réalisée résulte de l'écart entre les recettes et les dépenses effectives. Comme le rappelle la FNCCR (p. 543), les formules d'actualisation des rémunérations (coefficients K figurant dans les contrats) sont plutôt confortables par rapports aux évolutions réelles des dépenses, et ceci se cumule souvent avec la rémunération de la prise de risque de l'opérateur. Si tout se passe bien pour l'opérateur, sa rémunération dans les dernières années du contrat dégage une marge qui lui permet de couvrir les investissements de productivité dont il tire les bénéfices mais ceci n'était pas assuré en début de contrat. La remise en concurrence permet donc logiquement, comme c'était le cas en début du contrat précédent, de redémarrer avec des marges limitées, en capitalisant les informations acquises durant le contrat précédent sur la réalité des consommations et du patrimoine, qui permettent d'ajuster au mieux l'offre au besoin et d'orienter les interventions à prévoir.

- **La redistribution des gains de productivité**

Ce sont aujourd'hui principalement les remises en concurrences qui procèdent à la redistribution des gains de productivité et des avantages tirés des formules d'actualisation figurant dans les contrats et du financement aux opérateurs des investissements de productivité par les contrats précédents. Les opérateurs privés étant peu nombreux, et titulaires de nombreux contrats qui échoient à des échéances diverses, ils ont la possibilité de faire bénéficier leurs offres pour chaque nouveau contrat, au cours d'une nouvelle mise en concurrence, des gains de productivité d'ensemble de leurs structures.

On a vu que cette redistribution est l'occasion d'un réajustement de la part bénéficiant immédiatement au consommateur et consacrée à l'AO pour des mises aux normes ou de la gestion du patrimoine.

L'instauration de durées raisonnables des traités de concession et le renforcement constaté de la concurrence ont permis durant les dernières années d'activer les mécanismes naturels de marchés correspondant à ce type de contrats.

Sans renégociation ou remise en concurrence périodique, ce dispositif, même en l'absence d'éléments nouveaux, conduirait à des évolutions où un écart, même faible, entre recettes et dépenses finirait par constituer des marges considérables.

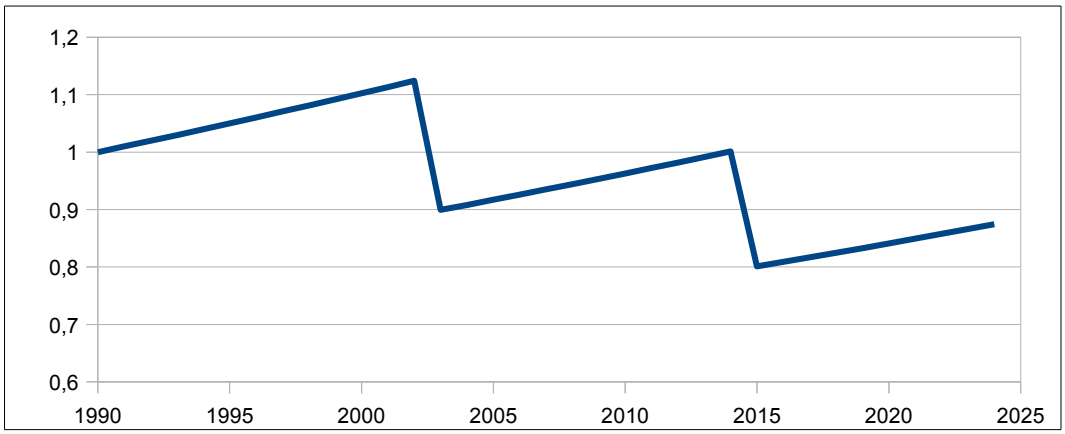


Figure 55: Pour un contrat donné, évolution de la recette en euros courants, avec une durée de contrat de 12 ans, d'une réduction de 20 % à chaque échéance, pour une diminution des volumes de 1 % par an et un coefficient d'actualisation de la rémunération supérieur de 2 % à l'inflation.

L'effet d'une renégociation périodique pour un contrat donné conduit donc à une évolution des recettes du contrat qui résulte de l'équilibre entre volumes vendus, taux de rémunération, fréquence et ampleur de la modification contractuelle : cette modification permet de « remettre les pendules à l'heure » (Figure 55). Dans le cas présenté, la baisse globale de recette est globalement de 0,5 % par an.

L'ensemble de ces « remises des pendules à l'heure » n'est pas synchrone : sur un ensemble de contrats, chaque année voit une part de ceux-ci remis en concurrence : c'est sur eux que vont peser les efforts commerciaux. En quelque sorte le mécanisme transfère régulièrement sur une partie seulement des contrats les gains de productivité engrangés globalement par les opérateurs (Figure 56 et Figure 57).

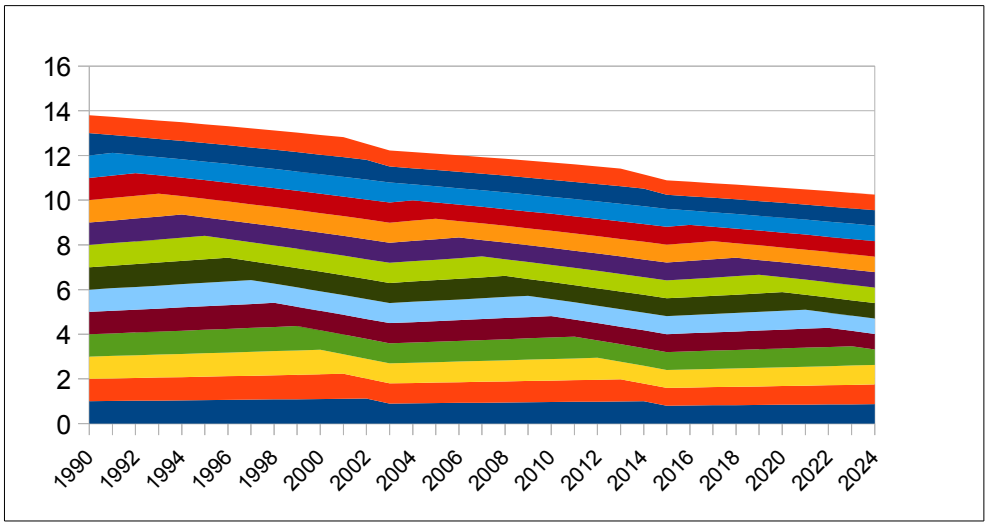


Figure 56: Effet global d'une renégociation de 20 % portant tous les ans sur une partie (illustrée par une couleur) des contrats (durée de 12 ans homogène). Mêmes hypothèses que le cas individuel précédent.

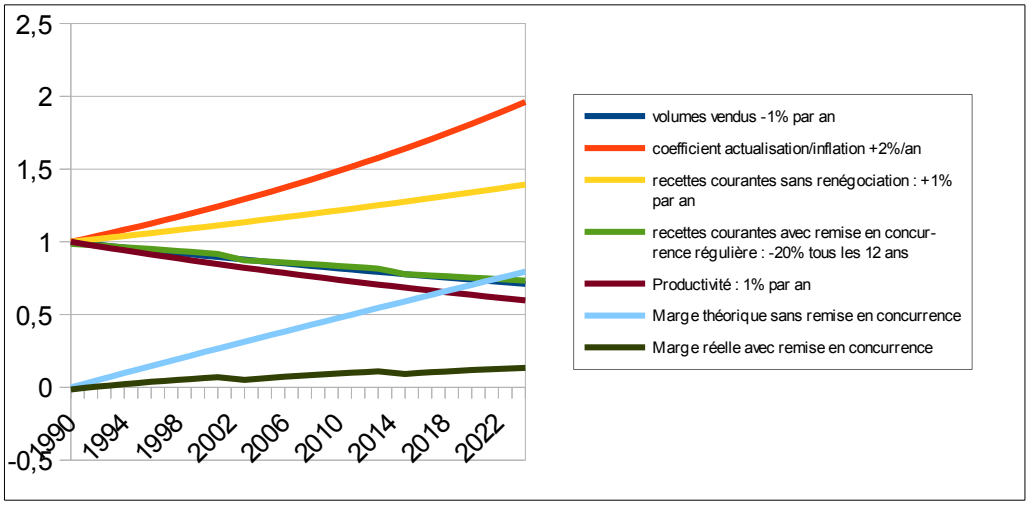


Figure 57: Répartition des gains de productivité entre l'évolution des recettes courantes (adaptation des prix) et les marges des opérateurs sur un ensemble de contrats renégociés périodiquement.

Les renégociations organisent une redistribution des avantages tirés de l'amélioration de productivité entre les opérateurs (via leurs marges), les clients (via le prix) et les autorités organisatrices qui peuvent décider de consacrer plus de moyens à la gestion du patrimoine ou des investissements de mises aux normes. Les marges actuelles se situent autour de 2 %.

Annexe 27 : Aides et taxes

Les annexes précédentes ont permis d'examiner les facteurs qui généraient les charges « techniques » du service (exploitation, gestion patrimoniale, services clientèle, fonctions support) et la façon dont l'AO pouvait optimiser les performances de son opérateur.

L'autorité organisatrice d'un service public a une responsabilité majeure dans l'équilibre des comptes du service. Il lui faut choisir et s'assurer de la performance de son opérateur, définir les tarifs, arbitrer le recours à l'emprunt, lisser les charges de façon interannuelle, rechercher les financements. Elle peut déléguer certaines de ces fonctions à son opérateur.

On aborde ici le pavé rouge du diagramme de la figure 58 : les flux financiers externes au paiement du service, taxes, aides et frais financier liés à l'emprunt.

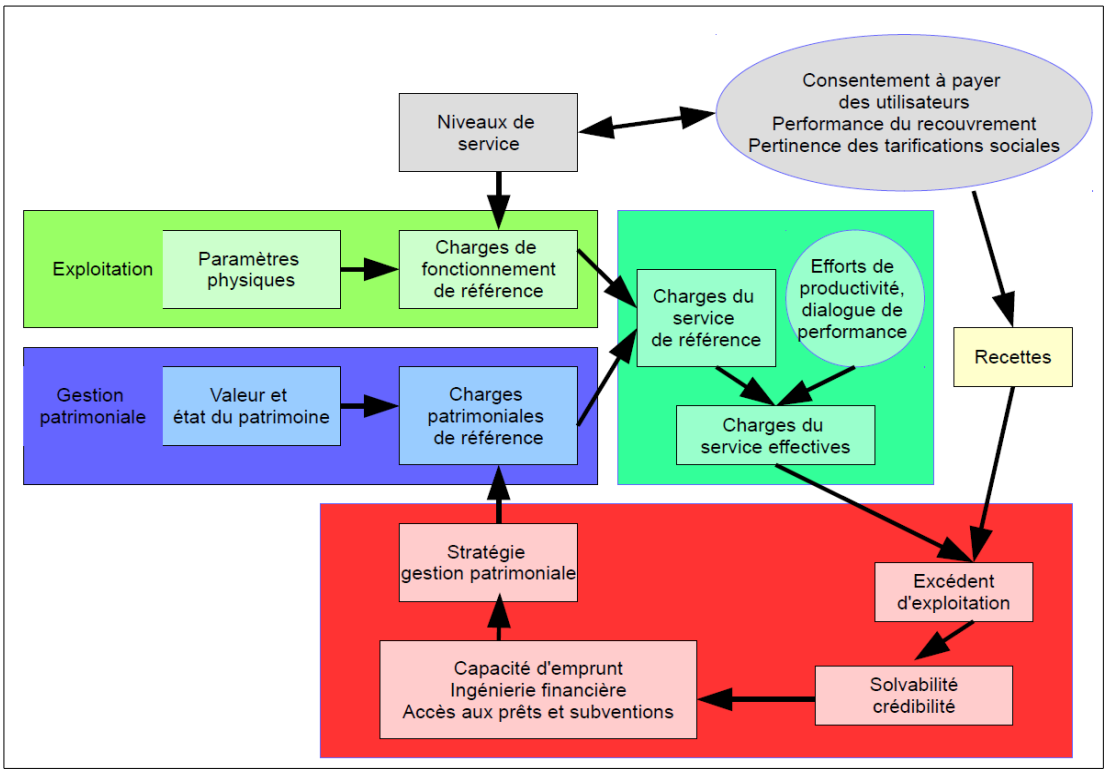


Figure 58: Formation du prix de l'eau.

A 27.1 : L'eau paie l'eau ?

A 27.1.1 : Financement des services

Ces services représentent une activité économique de l'ordre de 12 milliards d'euros par an, dont 8,3 Md€ des ménages, et 3,7 Md€ des industries raccordées et des activités professionnelles assimilées domestiques (APAD) (données 2009 ; source : Ernst & Young – OIEAU, 2012[189]).

L'analyse de ces services qui se concentre ici sur les utilisateurs domestiques ne pourra cependant ignorer que ceux-ci n'apportent que les 2/3 des recettes de ces services.

[189] « Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la Directive cadre sur l'eau », Ernst & Young, Office international de l'eau, mars 2012.

Avec une activité de distribution à domicile analogue et pour une clientèle équivalente, ces services ont un chiffre d'affaires, à périmètre équivalent, environ cinq fois inférieur à ceux de l'électricité : cette donnée, qui est le simple reflet du montant des factures payées, sera à prendre en compte dans l'analyse des capacités d'investissement et d'innovation du secteur : le secteur de l'eau est comparativement un secteur à faible valeur ajoutée.

C'est un secteur d'emplois dont une grande part, liés à l'exploitation et à la maintenance d'équipements présents sur le territoire, ne sont pas délocalisables. On estime (ASTEE, 2012[190]) à 140 000 le nombre d'emplois dans le secteur de l'eau, dont 60 000 directement au sein des services publics d'eau potable et d'assainissement répartis en part à peu près égales entre régie et concession, les autres étant d'une part les emplois des activités réglementaires et de contrôle, les autres des entreprises de construction.

A 27.1.2 : Principe des 3T

La terminologie des 3 T (taxes, tarifs et transferts) mise en avant par l'OCDE (Figure 59) est à la base du concept de « recouvrement soutenable des coûts » qui, selon la formulation donnée par le panel Camdessus, doit répondre à trois principales caractéristiques[191] :

- « *un dosage approprié des « trois T » permettant de financer les coûts récurrents et les coûts d'investissement, ainsi que de mobiliser d'autres formes de financement ;*
- *des subventions publiques prévisibles pour faciliter les investissements (et leur planification) ;*
- *une tarification abordable pour tous, y compris les plus pauvres, tout en assurant la pérennité financière des fournisseurs de services. »*

Si l'on analyse le système de financement français à travers la grille des 3T de l'OCDE, le T de tarif à travers le prix de l'eau est le revenu largement majoritaire qui permet de couvrir à terme les coûts des services d'eau et d'assainissement.

Le recours à l'emprunt pour financer les investissements n'est qu'un outil financier « temporaire » de type « *repayable finance* » (capitaux remboursables).

Environ 2,3Md€/an de subventions de fonctionnement et d'investissement issues des budgets généraux contribuent à ce financement (soit environ 15 % du chiffre d'affaire de 12 Md€/an (T de « Tax ») proviennent essentiellement de :

- subventions d'équipement et assistance technique des conseils généraux à destination des services d'eau ;
- subventions du budget général de la commune vers le budget annexe (autorisées par la M49 pour les communes de moins de 3000 habitants).

[190] « *Services publics locaux de l'environnement : réussir les mutations de nos métiers* », ouvrage collectif coordonné par Cécile Polge de Combret et Pierre-Alain Roche, ASTEE, 2012.

[191] Winpenny, James. 2003. « *Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure – Chaired by Michel Camdessus – Financing water for all* ». Conseil mondial de l'eau.

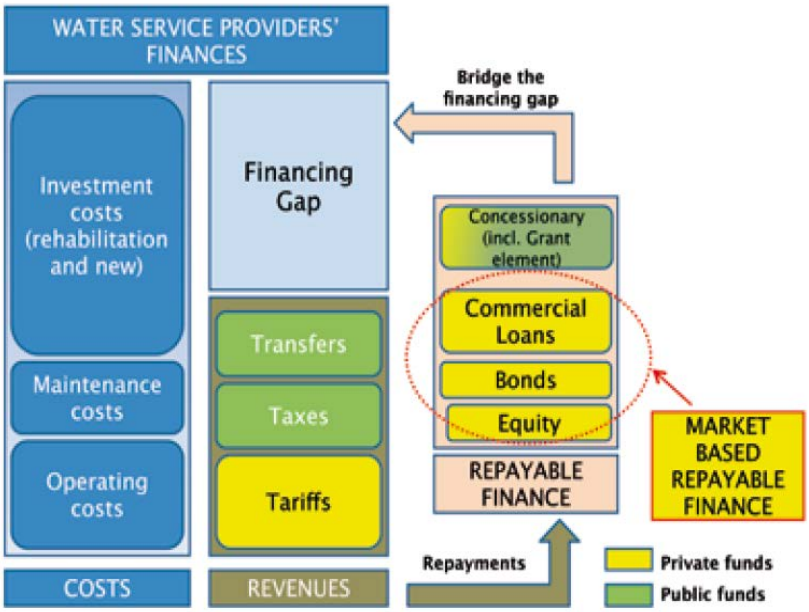


Figure 59: Principes des 3T. Source : OCDE.

A 27.2 : TVA

Les articles 93 à 130, l'annexe I (liste des biens pour lesquels les autorités publics sont taxables), et l'annexe III (liste des biens susceptibles de bénéficier de taux réduits) de la directive européenne sur les TVA n°206/1123/EC du 28 novembre 2006 fixe les conditions d'encadrement des taux de TVA applicables au sein des pays de l'Union européenne (UE), et notamment un minimum de 15 % pour le taux de référence et la possibilité de définir un ou deux taux réduits pour une liste déterminée de produits, ces taux étant au minimum de 5 %.

Les annexes I et III parlent de services d'approvisionnement en eau (« *supply of water* ») et les services de déchets (« *waste* ») et de nettoyage de rues sont cités en annexe III pas l'assainissement.

En France, il est fait usage de la possibilité de disposer de deux taux réduits[192].

Depuis le 1er janvier 2014, le taux normal est de 20 %, le taux réduit pour les produits dits de première nécessité (eau, produits alimentaires, repas dans les cantines scolaires, abonnements au gaz et à l'électricité, travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation depuis le décret n°2014-549 du 26 mai 2014, opérations contribuant au développement du logement social depuis le décret n°2015-608 du 3 juin 2015), pour les personnes handicapées (appareillages et équipements et services d'aides) et la culture (livres et spectacle vivant) est de 5,5 % et le taux réduit intermédiaire de 10 % concerne notamment la restauration, la rénovation des logements, les logements neufs autres que ceux soumis à 5,5 %, les transports de voyageurs ou l'hôtellerie.

En France, le taux applicable à l'assainissement qui était de 5,5 % également est passé à 7 % au 1er janvier 2012 puis à 10 % au 1er janvier 2014.

La mission n'a pas identifié de raisons, autres que celle des recettes budgétaires de l'État, au classement de l'assainissement dans la catégorie du taux réduit intermédiaire. Considérer que

[192] Un taux particulier de 2,1 % est réservé aux médicaments remboursables par la sécurité sociale, aux ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des non assujettis, à la redevance télévision, à certains spectacles et aux publications de presse inscrites à la Commission paritaire des publications et agences de presse.

l'eau potable est un bien de première nécessité, mais pas la collecte et le traitement de ces mêmes eaux, peut sembler une vision étroite de ce service, qui supposerait que le premier puisse aller sans l'autre et en soit ainsi détachable : la réalité est autre, les ménages ont à acquitter une facture d'eau qui intègre ces deux services.

Il ne lui apparaît pas non plus que cela résulte d'une contrainte clairement établie au niveau européen, même si ces services ne sont pas explicitement listés en annexe III, celle-ci concerne indifféremment les deux taux réduits autorisés. Elle n'a pas connaissance non plus que la consultation qui avait été engagée fin 2012 par la commission européenne ait été suivie par un processus qui laisse entendre une évolution prochaine de l'encadrement que cette mesure française anticiperait.

Une comparaison avec d'autres pays européens est présentée dans le rapport principal.

A 27.3 : Agences de l'eau

A 27.3.1 : Constitution et rôle des agences de l'eau

Les agences de l'eau créées par la loi sur l'eau de 1964 ont évolué au fil des réglementations successives pour constituer aujourd'hui un acteur très important, sur le plan technique et financier, dans la mise en œuvre des politiques publiques de gestion intégrée des ressources en eau. Ce domaine englobe ce que l'on appelle fréquemment le « grand cycle » de l'eau, à savoir les ressources en eau et milieux aquatiques naturels, mais aussi leurs utilisations ou modifications par les activités humaines, et donc en particulier le « petit cycle » de l'eau que gèrent les services publics d'eau et d'assainissement.

Le système des agences de l'eau repose sur les principes fondamentaux suivants :

- un territoire d'action correspondant une même ressource en eau, c'est-à-dire le bassin versant permettant de prendre en compte les interactions entre l'amont et l'aval ;
- une gestion concertée entre les parties prenantes (collectivités, agriculteurs et industriels, société civile et État) rassemblées au sein d'un comité de bassin sans qu'aucune catégorie n'ait la possibilité d'imposer son point de vue aux autres ;
- une capacité de financement autonome, encadrée par la loi mais gérée de façon décentralisée par le comité de bassin, incitant les parties prenantes à agir en faveur des objectifs environnementaux (cette incitation, fondée au départ sur le principe pollueur payeur – redevances – a été rapidement étendue au principe préleveur payeur et complétée par des aides financières – subventions ou prêts – pour obtenir le consensus nécessaire). En langage d'aujourd'hui, on dirait que les agences sont la traduction concrète, en France et pour le domaine de l'eau, des principes de la gestion de biens communs environnementaux et du développement durable, d'autant plus que leurs missions actuelles sont explicitement de satisfaire à des objectifs environnementaux (le bon état de la DCE), économiques (programmes d'intervention de 6 ans) et sociaux (solidarité amont aval mais aussi urbain / rural et même internationale).

A 27.3.2 : Mécanismes de redevances et aides impactant le prix de l'eau

La mission n'est pas mandatée pour analyser le système des agences de l'eau, cela nécessiterait une mission spécifique assez lourde, notamment en raison des critiques formulées récemment par la Cour des comptes. En revanche, la mission doit présenter objectivement les impacts sur le prix de l'eau qui résultent des flux financiers complexes organisés par les agences de l'eau. Ces impacts sur le prix de l'eau ne sont pas négligeables et les agences y ont attaché une grande importance puisqu'elles ont mis en place les premiers observatoires du prix de l'eau pour chacun des bassins. Ces enquêtes périodiques sont néanmoins arrêtées progressivement depuis 2008 en raison de la création de l'observatoire national SISPEA (sauf en Seine Normandie où une enquête est prévue en 2016 et en Artois-Picardie où des compléments sont demandés à SISPEA).

Ces flux financiers ont lieu entre parties amont et aval des bassins, entre monde urbain et rural, entre usagers au sein d'une même catégorie (domestiques, industriels, agricoles et autres[193]) ou en dehors, selon les performances environnementales de chacun. Ils évoluent tous les six ans au rythme des programmes d'intervention des agences de l'eau (le 10e programme 2012-2017 est en cours, le 11e programme commencera en 2018) qui incluent de façon financièrement équilibrée un volet de recettes (les redevances essentiellement, mais aussi les remboursements de prêts anciens) et un volet de dépenses (les aides aux maîtres d'ouvrage, constituées par des subventions ou des prêts).

Huit types de redevances sont en vigueur pour les pollutions ou pour les prélèvements et modifications du régime des eaux. Elles relèvent de la catégorie des impôts et taxes ; les redevables, les assiettes et les valeurs minimales et maximales des taux sont fixés par la loi, tandis que les taux réels à l'intérieur de ces fourchettes sont votées par les comités de bassin, donc diffèrent d'une agence à l'autre. Parmi les 8 redevances, sont perçues via la facturation des services publics d'eau et d'assainissement : la redevance pour prélèvement d'eau à usage de distribution publique, la redevance pour pollution d'origine domestique et la redevance pour modernisation des réseaux de collecte des eaux usées d'origine domestique[194].

Les aides financières des agences doivent être adaptées à la situation et aux objectifs environnementaux de chaque bassin. Elles concernent principalement les investissements prioritaires au regard de la réglementation et du SDAGE, dans le domaine de la lutte contre la pollution, de la gestion des milieux. Sont également prévus des moyens pour appuyer la conduite et le développement de ces politiques (études, animation, suivi et évaluation). Les programmes d'intervention précise les types d'acteurs, de projets ou d'actions qui peuvent en bénéficier ainsi que les taux de subvention ou de prêts. Une part de ces actions sont mutualisées au niveau national via la contribution des agences de l'eau au budget de l'ONEMA. Ce prélèvement permet notamment d'apporter une aide à la Corse et aux DROM.

Ces programmes excluent, sauf exception, les investissements de renouvellement d'infrastructures existantes.

Ces aides financières, sans exception, peuvent être considérées comme bénéficiant directement ou indirectement aux SPEA, même lorsqu'elles sont versées à d'autres acteurs, puisqu'elles visent à atteindre le bon état des eaux qui permette dans la durée la qualité des milieux aquatiques et les usages de l'eau, au premier rang desquels l'alimentation en eau potable et l'assainissement[195].

Une partie de ces aides financières est directement perçue par les SPEA (AO ou opérateur) sur leur budget annexe eau et assainissement : il s'agit des primes de performance épuratoire (cas rare d'aides au fonctionnement), des aides aux investissements en matière d'installations de traitement ou de réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques, en matière de gestion ou de protection de la ressource (pour partie) et en matière d'eau potable.

Les primes de performance épuratoire sont calculées par les agences de l'eau chaque année pour tous les gestionnaires de stations d'épuration sur la base de mesures et de déclarations.

---

[193] Pêche, tourisme, sports nautiques, etc.

[194] Les taux qui s'appliqueront au volume d'eau consommée sont notifiés aux SPEA 3 mois avant le début de l'année n, de manière à ce qu'ils soient inclus dans les tarifs facturés aux usagers ; la recette perçue de cette manière par les SPEA est gérée comptablement comme une recette perçue pour compte de tiers et elle est reversée aux agences en partie au cours de l'année n et pour le solde en année n+1 sur la base des volumes réellement consommés déclarés par les SPEA aux agences. Des régularisations interviennent ensuite pour intégrer les modifications de volume ou de montants suite à réclamation ou les retards et annulations de paiement.

[195] Par exemple une aide à une association d'irrigants pour économiser les volumes qu'ils prélèvent sur une ressource en eau souterraine va bénéficier aussi aux SPEA qui utilisent cette ressource pour l'AEP, de même qu'une aide à un industriel pour qu'il supprime le rejet de substances polluantes dans une rivière qui alimente d'autres prises d'eau en aval ou qu'une aide aux services départementaux d'assistance technique aux stations d'épuration.

Pour les investissements, les maîtres d'ouvrage doivent solliciter l'aide financière de l'agence pour les projets qui correspondent au programme d'intervention ; les services de l'agence instruisent la demande qui est soumise pour décision à une commission des aides du Conseil d'Administration de l'agence, qui se réunit 4 à 6 fois par an.

A 27.3.3 : Des approches contrastées

La compréhension des redevances des agences a fait l'objet de réflexion approfondies, que le présent rapport, dont ce n'est pas l'objet, n'a pas besoin de reprendre en détail. Deux approches économiques se sont toujours opposées à leur propos.

- Approche « double dividende »

Cette approche a été largement développée dans les débats sur les redevances des agences de l'eau au moment d'un projet gouvernemental d'intégrer celles-ci dans un système global de taxe générale des activités polluantes (TGAP) durant la période 1996-2000. L'objectif est que d'une part la taxation soit une pénalisation financière suffisamment significative pour induire des modifications vertueuses des comportements et d'autre part que les recettes collectées permettent de contribuer à financer des politiques environnementales.

Le principe pollueur payeur devrait dans cet esprit s'appliquer strictement, c'est-à-dire avec des redevances fondées sur les dommages environnementaux réels et sans aides financières.

Il n'est en effet pas possible actuellement d'apprécier la valeur économique de ces dommages et leur répartition entre les différents acteurs qui en sont à l'origine : certaines études ont produit des estimations concernant certains projets ou impacts sur des zones précises, mais il ne serait pas sérieux de les extrapoler à l'ensemble des usages sur un bassin. La moins mauvaise estimation est donc fondée sur la valeur des dépenses prévues pour l'atteinte du bon état des ressources en eau selon les SDAGE, qui représente un consentement à payer pour éviter les dommages environnementaux.

Pour ce qui concerne les activités des SPEA des collectivités, l'état des lieux dressé pour le prochain SDAGE 2016 – 2021 met en relation redevances et dommages environnementaux, renseignés uniquement par 4 des 6 bassins français (Tableau 41).

Montants en M€/an	Adour Garonne	Rhin Meuse	Rhône Méditerranée & Corse	Seine Normandie
redevances SPEA	128	121	282	519
dommages environnementaux	122	139	121	670

Tableau 41: Redevances et dommages environnementaux.

Ces estimations tendent à prouver que les méthodes pour fixer le contenu et donc le coût du SDAGE ont été assez différentes selon les bassins. Néanmoins, les montants sur un même bassin montrent que les redevances actuelles versées par les SPEA sont bien du même ordre de grandeur que les dommages que les SPEA font subir à l'environnement. La critique d'un principe pollueur payeur mal utilisé n'est donc valable que pour d'autres acteurs que les SPEA (agriculteurs, industriels,…) ou dans le cas vraiment peu réaliste où les aides financières des agences seraient supprimées.

- Approche mutualiste

Le rôle du système des redevances est de percevoir des recettes qui permettent de mutualiser des moyens pour aider les parties prenantes à faire évoluer leurs pratiques. Cela repose sur le constat que l'ensemble des parties prenantes est intéressée à l'amélioration du milieu induite

par ces progrès. Dans cette logique, c'est l'aide qui est le moteur du cercle vertueux, et non la taxe.

Chaque catégorie d'acteur est néanmoins attentive aux flux nets entre les redevances payées et les aides reçues, et dans l'esprit de certains, les recettes reçues de l'agence de l'eau (aides) par une catégorie d'acteurs devraient compenser ses contributions (redevances).

L'état des lieux du SDAGE 2016 – 2021 a estimé les flux financiers engendrés par les agences entre les ménages, les industriels, les agriculteurs ou l'État. Ces calculs macro-économiques font apparaître pour tous les bassins une contribution supérieure aux recettes pour les ménages (d'environ 20 %) alors que les autres types d'acteurs bénéficient de recettes supérieures ou même très supérieures à leur contribution propre.

A 27.3.4 : Bilan de l'évolution des redevances et des aides

La mission a tenté dans l'esprit de l'approche « mutualiste » rappelée ci-dessus, et malgré les réserves qu'elle a émis au regard d'une telle approche restrictive, de reconstituer un historique cohérent d'informations sur les quinze dernières années pour apprécier l'évolution du solde net des redevances et des aides pour les services publics d'eau potable et d'assainissement.

L'écart s'est creusé ces trois dernières années (figures 60 et 61) entre le montant des redevances et des aides concernant directement les collectivités locales[196].

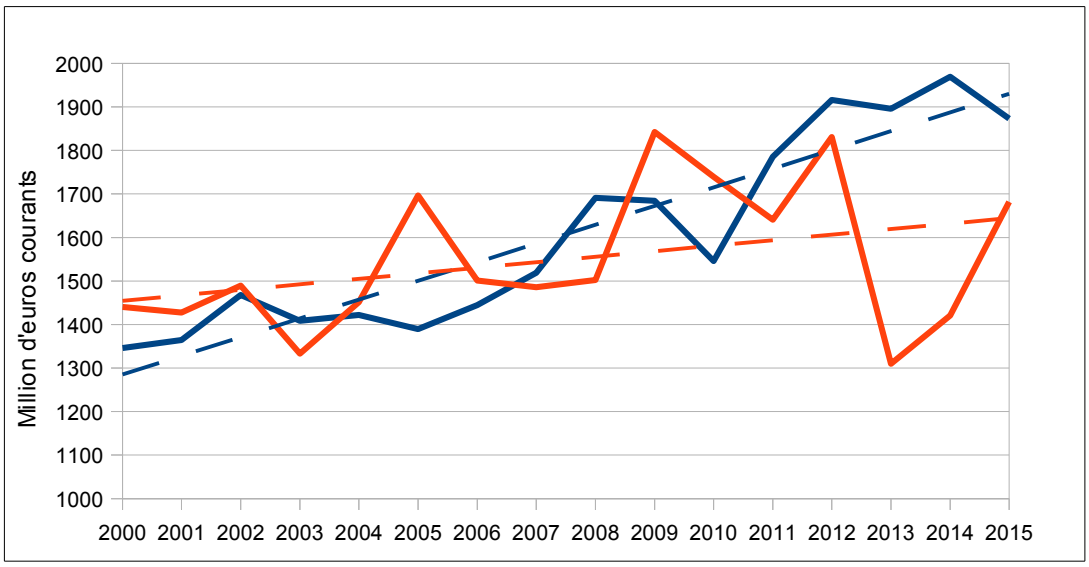


Figure 60: Flux financiers directs (redevances payées par les usagers en bleu ; aides aux services en rouge, montants en engagements de dépenses) via les agences de l'eau. D'après données DEB, non publié, synthèse établie pour la mission à partir des « jaunes budgétaires ».

[196] Les chiffres présentés pour les aides sont des montants d'engagements (AP) et comprennent les aides (y compris les primes, correspondant aux différents régimes existants avant et après la LEMA) apportées directement aux SPEA par les agences de l'eau). Les avances remboursables sont comptées à 100 % de leurs montants. Une conversion de ces montants en équivalents subvention ne modifie pas le diagnostic. Ils intègrent également les dépenses de protection de la ressource adressées à d'autres catégories, notamment aux agriculteurs mais bénéficiant directement aux services d'eau potable, mais sans inclure les aides pour la restauration des milieux, dont les bénéficiaires sont moins ciblés). La comparaison entre les montants globaux d'engagements. La comparaison avec les montants de crédits de paiement (CP), disponibles seulement sur des agrégats plus globaux, montrent que les éléments d'évolution décrits ne sont pas affectés par de choix de raisonner en AP et non en CP. Le choix a été fait de travailler à partir des AP pour disposer d'une analyse plus fine.

L'analyse sur les 15 dernières années doit également s'interpréter en tenant compte des évolutions depuis les années 90. La période 1992 – 2000 avait connu une forte augmentation des redevances pour financer les investissements de mise en conformité de l'assainissement avec la directive « eaux résiduaires urbaines ». Mais celle-ci s'est traduite par une augmentation sensible de la trésorerie des agences de l'eau parce que les investissements prévus ont été effectués avec un décalage significatif vis-à-vis des échéances de la directive. Dans la période 2000 – 2012, la plupart des comités de bassin ont voté des programmes en déficit (aides supérieures aux redevances) de manière à diminuer le fonds de roulement jusqu'à un niveau de 2 mois de dépenses. Une augmentation des recettes de 75 M€ a toutefois été autorisée à partir de 2005 pour compenser la disparition du FNDAE.

Depuis 2013 et le nouveau programme d'intervention en cours, la croissance attendue des aides n'est pas au rendez-vous, sans doute en raison de la crise économique mais aussi de la difficulté de monter les projets très priorisés dans les programmes des agences de l'eau sur certains territoires (zone de déficit des ressources en eau) ou certaines thématiques (restauration des milieux aquatiques).

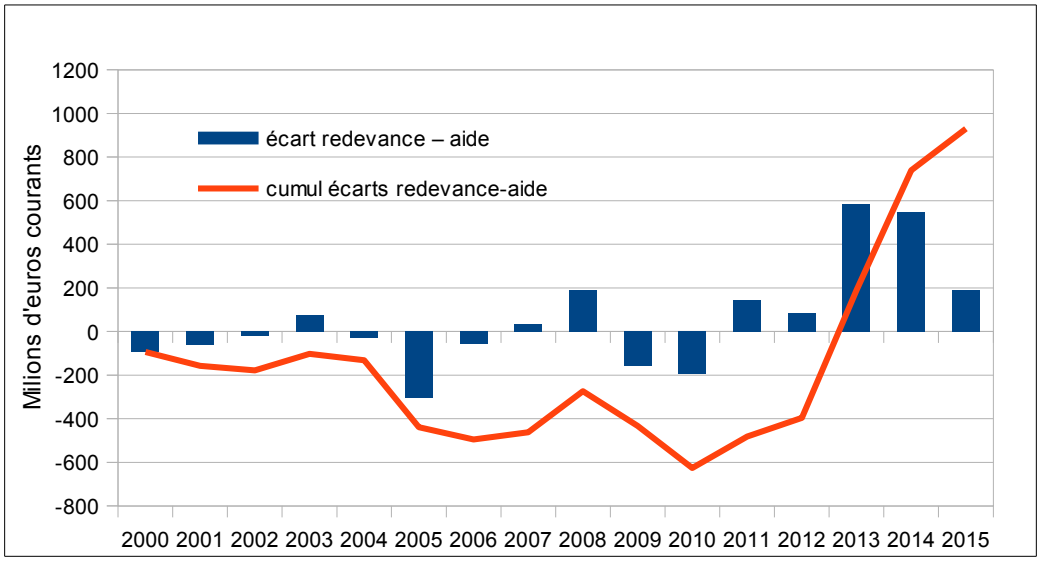


Figure 61: Écarts entre redevances payées par les utilisateurs des SPEA et aides (engagements) aux SPEA et pour la préservation des ressources. D'après données DEB, idem.

La montée en puissance (quadruplement) des efforts pour la restauration des milieux et la gestion des milieux aquatiques et dans une moindre mesure une augmentation (inférieure à un doublement) des dépenses en faveur de la protection des ressources et en eau et pour l'eau potable ont absorbé une part de la croissance des moyens des agences de l'eau, les montants consacrés à l'assainissement étant, eux, quasi constants en euros courants (Figure 62).

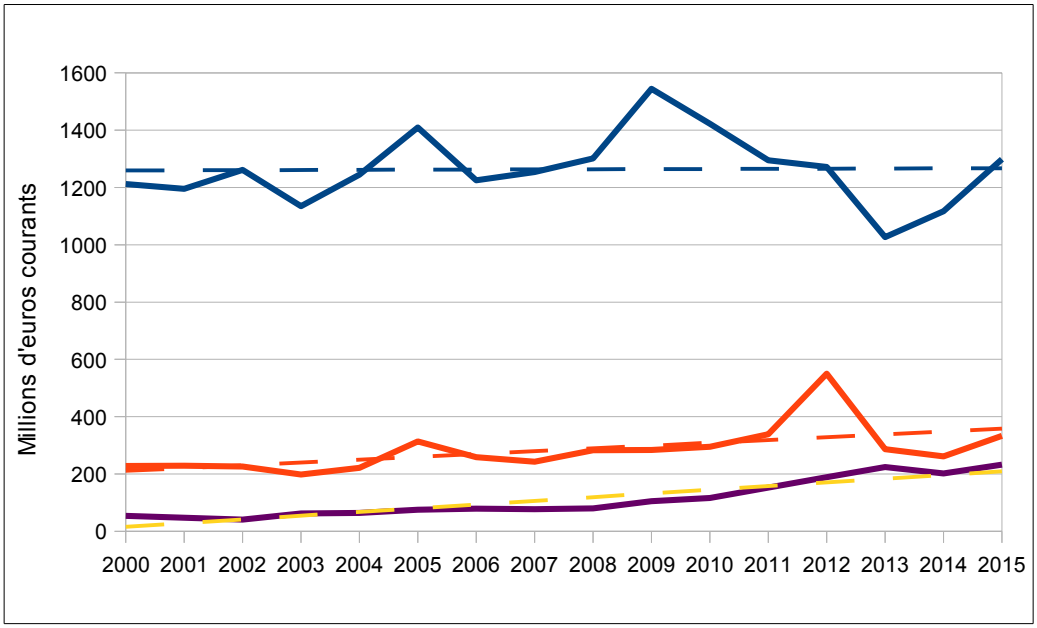


Figure 62: Engagements annuels (euros courants) des agences de l'eau en faveur de l'assainissement des collectivités (en bleu), de l'eau potable et des ressources en eau (en rouge), et de la restauration des milieux aquatiques (en violet). D'après données DEB, idem.

Les prélèvements effectués sur la trésorerie des agences de l'eau en 2014 (210 M€) et en 2015 (175 M€), la montée en puissance de la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA (108 M€ de 2008 à 2012, 145 M€ en 2013 et 2014, 137 M€ en 2015) n'ont pas été compensés par des économies de fonctionnement des agences de l'eau : ces évolutions ont donc pesé sur les factures d'eau, même si elles ont par ailleurs permis la réduction d'une dépense budgétaire largement à la charge également, cette fois-ci en tant que contribuables, des mêmes utilisateurs des SPEA (Figure 63).

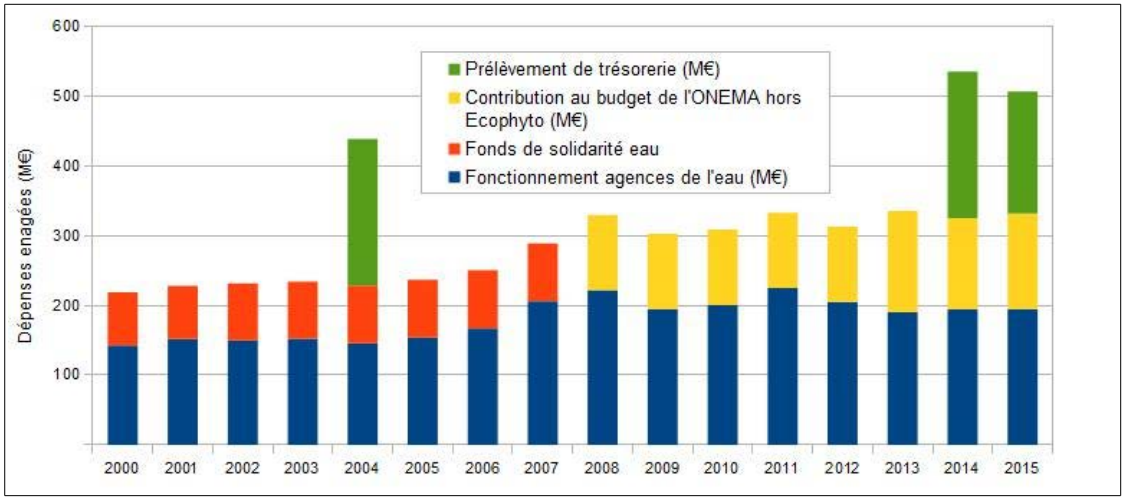


Figure 63: Dépenses de fonctionnement et contributions des agences de l'eau à l'ONEMA et au budget de l'État.

Les données de 2005 ont été corrigées d'une singularité non significative (rétablissement neutre de dépenses et de recettes).

A 27.3.5 : Des représentations des flux et des imputations dans les comptes qui ne sont pas neutres

Malgré son impact réel relativement faible en moyenne sur le prix de l'eau, le système des agences de l'eau joue bien un rôle incitatif important au niveau individuel. En effet, la charge nette résultant du système des agences de l'eau peut varier de 0 – pour un SPEA dont le système d'assainissement est conforme et qui investit dans des projets correspondant aux orientations du bassin – à 0,48 €/m³ – pour un SPEA qui offre une performance environnementale non conforme (prime nulle) et n'investit pas en faveur de l'environnement (absence d'aides) – soit 12 % de plus sur le prix de l'eau moyen.

En outre, le système modifie assez sensiblement le rapport entre le coût de l'eau potable et le coût de l'assainissement pour atténuer ce dernier, et le rapport entre le coût de fonctionnement et le coût d'investissement pour atténuer ce dernier. La mission a, dans les annexes précédentes présenté des estimations des charges intrinsèques des fonctions d'exploitation et de gestion patrimoniale pour une ville-type. Pour avoir la charge totale, il convient d'y ajouter les solde des redevances et des aides apportées (Figure 64).

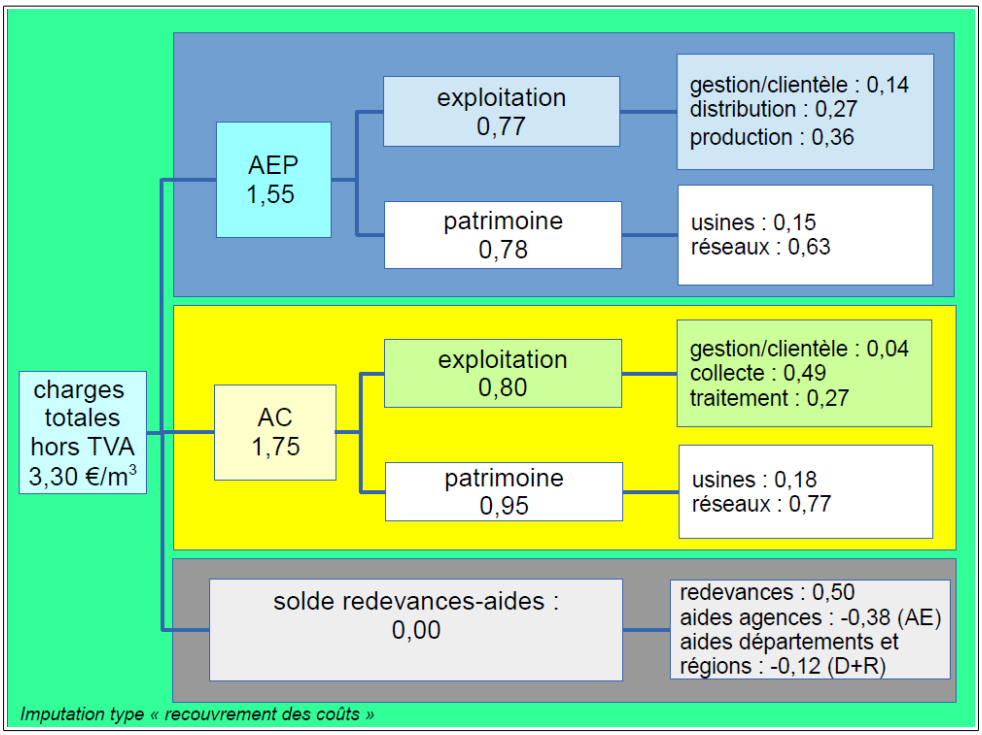


Figure 64: Présentation simplifiée des charges de services mettant de côté l'ensemble des flux externes à la formation technique des coûts. Exemple de la ville-type.

Il faut être conscient que la façon de comptabiliser les redevances et les aides modifie sensiblement l'appréciation que l'on peut avoir de cette même représentation.

Si l'on considère par exemple que les aides viennent naturellement en déduction des postes de charges, on présentera ce même exemple-type comme sur le diagramme de la figure 65.

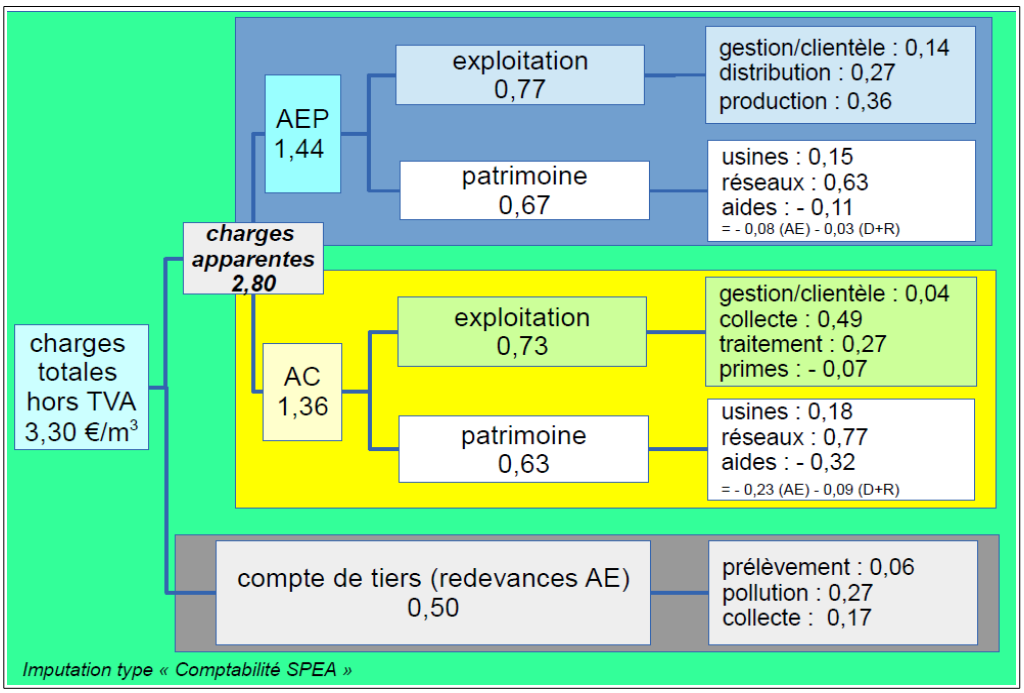


Figure 65: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides en diminution de ces charges. Exemple de la ville-type.

Si on impute les redevances des agences de l'eau en séparant la redevance pour prélèvement sur l'AEP et les redevances pour pollution et réseaux de collecte sur l'AC, on obtient la présentation de la figure 66.

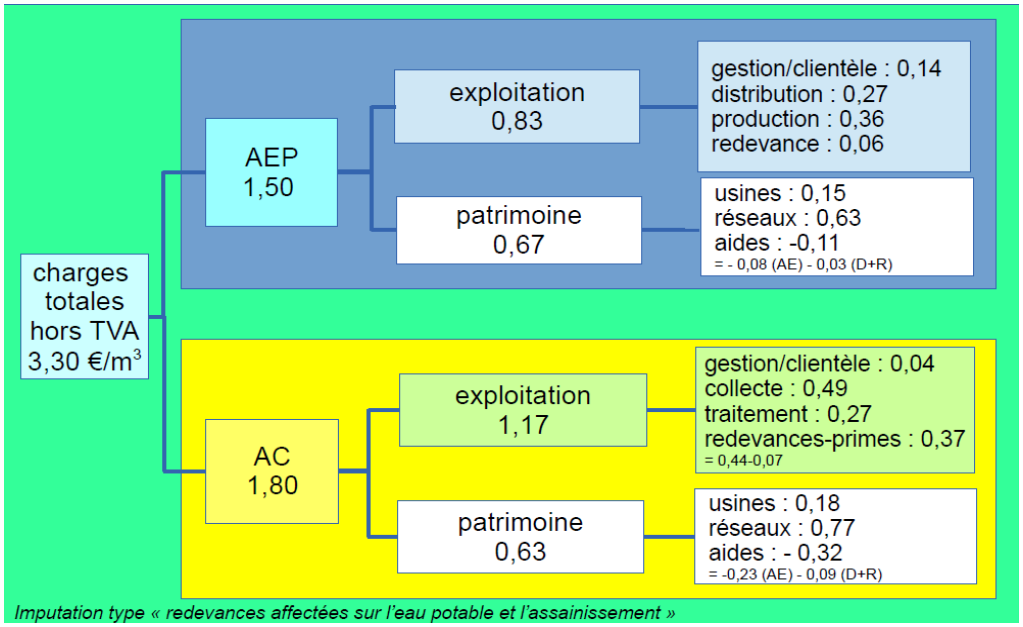


Figure 66: Présentation simplifiée des charges de services intégrant aides et redevances, ventilées selon la nature de la redevance. Exemple de la ville-type.

Si enfin on impute la redevance pour pollution sur l'eau potable, comme c'est actuellement le cas dans la présentation du prix de l'eau, on obtient la présentation de la figure 67.

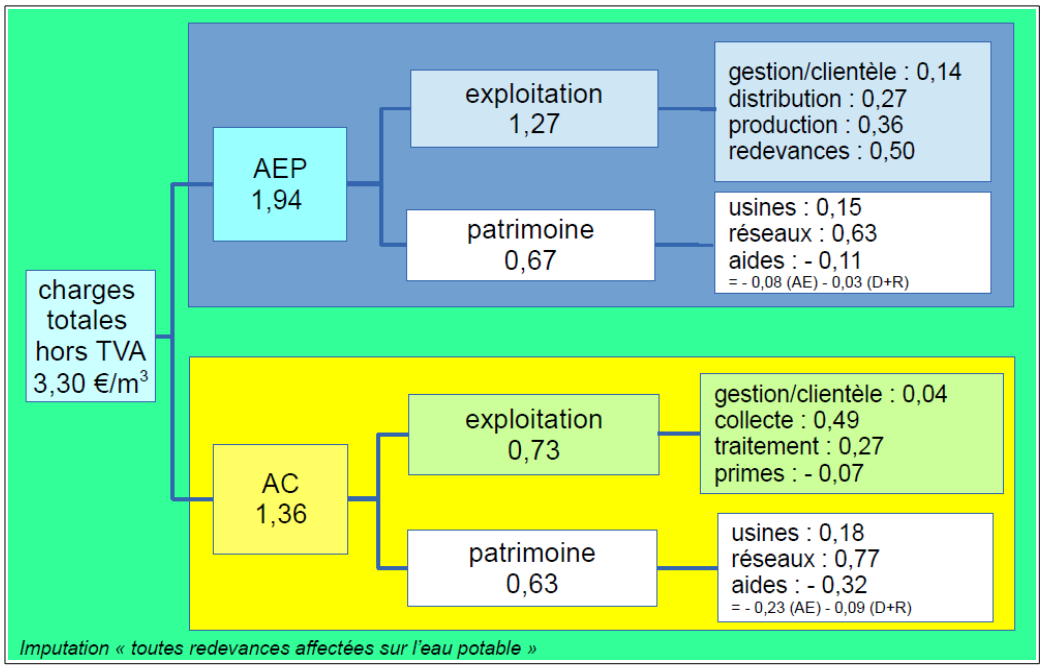


Figure 67: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides et redevances, celle pour pollution étant imputée sur l'eau potable. Exemple fictif.

Si maintenant on tente de récapituler ces diverses présentations du même cas on fait apparaître que, selon les cas, mais avec les mêmes données, des écarts de près d'un tiers :

- l'eau potable sera décrite comme pesant 45 % à 62 % de la dépense totale ;
- le patrimoine sera décrit comme pesant de 32 % à 50 %.

C'est ainsi que l'on observe une rupture sur les séries de prix de l'eau en 2008 non pour le prix total mais pour le prix de l'eau potable et pour le prix de l'assainissement. En effet, suite aux modifications des redevances figurant dans la LEMA, la redevance pour pollution domestique qui était auparavant contributrice du prix de l'assainissement a été imputée au prix de l'eau potable. Cette rupture, vraie sur le plan juridique, n'a pas lieu d'être en matière économique où une grande continuité a été assurée par les comités de bassin lors du changement de loi. C'est pourquoi la mission a produit le graphique suivant qui montre la différence entre les deux manières d'imputer la redevance pour pollution.

De manière à ne pas occulter une partie des impacts du système des agences sur le prix de l'eau, la mission recommande d'adopter les présentations suivantes à l'avenir :
— lorsqu'il s'agit de charges du service, celle de la figure 64, en valeurs hors TVA,
— lorsqu'il s'agit du prix des services, celle de la figure 67 en y ajoutant la TVA aux valeurs totales de l'AEP et de l'AC.

A 27.3.6 : Accompagnement financier des politiques environnementales liées au prix de l'eau

Grâce à l'effet incitatif auprès de chaque service d'eau, le système des agences de l'eau a souvent été utilisé, en accord entre les parties prenantes aux comités de bassin, comme bras de levier financier pour accélérer la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. Il est envisagé dans le texte en cours de discussion parlementaire d'élargir l'intervention des agences de l'eau au domaine de la biodiversité.

Sans évoquer les apports à tous les acteurs de l'eau que constituent les documents de planification (SDAGE, programme d'intervention, etc.) et le suivi des réalisations sur le bassin,

on peut citer les exemples suivants pour lesquels les subventions ou conditionnalités attachées aux redevances ou aides des agences ont joué un rôle majeur d'orientation spécifiquement pour les SPEA :

- la réalisation par les conseils généraux de schémas départementaux d'alimentation en eau potable ;
- la suppression des branchements en plomb ;
- les réseaux d'assainissement selon le zonage AC/ANC ;
- les investissements et les bonnes performances des systèmes d'assainissement pour mise en conformité avec la directive ERU ;
- la création de l'observatoire national du prix de l'eau par l'ONEMA.

Plus récemment, certaines agences ont relancé des études concernant les capacités de financement qu'ont les collectivités locales et en particulier en vue d'une gestion durable du patrimoine des SPEA (Agence RM&C). Les agences ont pour principe, comme tous les organismes de financement de projets d'investissement, de financer les dépenses de premier établissement mais pas celles de renouvellement. Il s'agit du principe sain selon lequel le maître d'ouvrage doit être capable de gérer y compris financièrement de façon durable les infrastructures qu'il a décidées. Ces études ne proposent donc pas de financer les travaux de renouvellement pur (c'est-à-dire à fonctionnalités identiques) mais d'ajouter des conditions sur le prix de l'eau et les pratiques de renouvellement des SPEA pour qu'ils puissent obtenir des aides financières. Ces critères d'éligibilité ou de modulation des primes pour épuration pourraient appuyer la connaissance des infrastructures et des besoins de renouvellement, aussi bien en AEP dans le cadre de la politique nationale de lutte contre les fuites qu'en AC dans le cadre des objectifs environnementaux du SDAGE.

Par ailleurs, l'appui des agences de l'eau au processus de regroupement des AO paraît incontournable pour mener à bien ce chantier dans les délais très courts qui sont prévus : étude des nouvelles structures, appui à la négociation en cas de fusion de SPEA notamment pour valoriser les patrimoines respectifs, optimisation des ouvrages.

Enfin, l'intervention probable de la Caisse des dépôts et consignation en faveur des SPEA, notamment dans les DOM, nécessite une concertation avec les agences de l'eau pour trouver la meilleure synergie des deux types d'organismes de financement s'ils interviennent en commun sur des projets. Ceci d'autant plus que la CDC propose des prêts et que les agences offrent des subventions. À noter que la même question de synergie se pose entre les Conseils généraux et les agences de l'eau. L'incohérence des politiques des différents financeurs dans certains départements a été signalée à la mission.

En conclusion, il semble que le discours selon lequel le consommateur d'eau domestique serait considéré comme une « vache à lait » de l'action publique doit être nuancé : le signal prix en faveur de l'environnement que contient la facture d'eau est en effet plus modéré que ne font apparaître les présentations qui mettent en avant les redevances et occultent les aides.

L'effort financier demandé au consommateur d'eau par le système des agences de l'eau ne semble pas disproportionné par rapport aux dommages qu'il crée actuellement par ses prélèvements ou rejets résiduels, même si des études pour préciser ce point seraient très utiles. Ceci n'est pas du tout le cas pour d'autres catégories d'acteurs, les agriculteurs en particulier, et il paraît judicieux de progresser dans les contributions de ces autres acteurs.

Annexe 28 : Gestion financière interannuelle et synthèse générale des flux financiers

La formation des prix, telle que l'analyse la mission de façon détaillée, relève d'un processus complexe et itératif impliquant l'ensemble des parties prenantes (Figure 68). On distingue la formation des charges de services (exploitation et gestion patrimoniale, en vert et bleu sur le schéma), les outils de gestion de la productivité (bloc turquoise), l'ingénierie financière et la gestion pluriannuelle des stratégies patrimoniales (bloc rouge) et la fixation des niveaux de services et l'obtention du consentement à payer des utilisateurs (bloc gris).

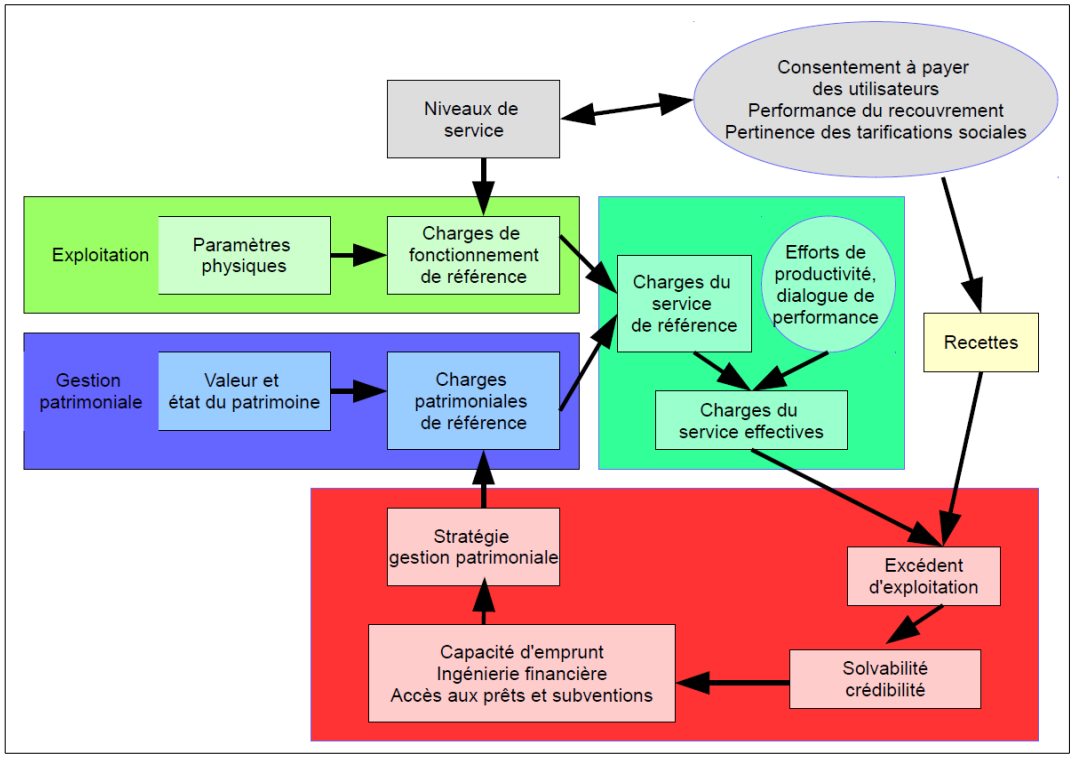


Figure 68: Formation du prix. Principales boucles d'interaction.

La présente annexe analyse les interactions du bloc rouge de ce schéma qui elles-mêmes suivent un processus itératif et pluriannuel.

Les choix en matière d'endettement et en matière de gestion de patrimoine interagissent les uns sur les autres et, contrairement aux autres blocs du schéma pour lesquels l'analyse est pertinente à l'échelle annuelle, l'optimum du bloc rouge est trouvé par simulation d'une série d'hypothèses en examinant leurs conséquences à long terme.

Une fois connues les charges du service, les hypothèses de niveau moyen du tarif et d'endettement sont accompagnées d'hypothèses sur leur évolution pour une dizaine d'années au moins et sont confrontées aux besoins de renouvellement sur la même période. Les hypothèses de tarif doivent incorporer des hypothèses d'évolution de la consommation d'eau, et les hypothèses de besoins de renouvellement doivent intégrer le taux de réalisation des travaux (part des investissements réellement réalisés dans l'année par rapport aux prévisions). Il en résulte un taux d'endettement et un taux de couverture des besoins de renouvellement en fin de période étudiée. Ces résultats font l'objet d'une analyse de risques qui peut conduire à simuler une nouvelle séries d'hypothèses.

Cette analyse est d'autant plus complexe que chaque terme de la simulation est complexe à appréhender : les termes financiers doivent intégrer la fluctuation des ventes d'eau et donc des recettes obtenues de la tarification, la variété des produits bancaires et des taux en matière d'emprunt comme en matière de placement, les règles de financement – sous forme de subventions mais aussi parfois d'avances remboursables – par les agences de l'eau et les conseils généraux des départements, ainsi que les fluctuations de trésorerie ; les termes de gestion du patrimoine doivent intégrer une connaissance précise de l'état et de la durée de vie des infrastructures. L'optimisation de la gestion du patrimoine nécessite des raisonnements similaires à l'optimisation de la gestion des retraites en France puisque l'investissement initial en infrastructures AEP ou AC a connu des phases de pointe que l'on retrouve dans la pyramide des âges de remplacement de ces infrastructures.

La présente annexe développe en premier lieu la question du renouvellement du patrimoine de manière à rendre bien concrète la problématique, et en second lieu la question de la gestion financière qui intervient pour répondre à ces besoins concrets. Elle se conclut par une analyse globale de l'ensemble des flux qui ont été analysés dans toutes les annexes précédentes.

A 28.1 : Responsabilité financière et patrimoniale

La gestion du patrimoine est un enjeu majeur pour les collectivités locales. Une étude récente de la Banque Postale[197] chiffre à 1360 milliards d'euros le patrimoine global des collectivités[198] et souligne que celui-ci a triplé dans les 30 dernières années. Cette responsabilité et cet enjeu sont, on le sait inquiétant pour toutes les immobilisations imputées aux budgets généraux des collectivités[199], comme d'ailleurs pour l'eau. La note de conjonture 2015 de la Banque Postale indique par exemple un nouveau recul de l'épargne brute en 2015 (- 4,9 %) en raison d'une faible hausse des recettes de fonctionnement (+ 0,6 %) et malgré le net ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement (+ 1,8 %)[200].

Comme d'autres services, les SPEA reposent sur l'existence d'un important patrimoine d'infrastructures dont les durées d'amortissement technique ou financier sont longues (50 ans bien souvent). Les durées de vie de ces infrastructures et les problématiques de moyen et long terme qui y sont liées sont donc analogues à ceux du patrimoine de voirie ou de transport ferroviaire. C'est donc un secteur à forte immobilisation de capital matériel, l'essentiel de ce patrimoine étant en propriété des collectivités locales.

On pourrait s'attendre à ce que cette dimension patrimoniale soit plus facilement gérée dans le cadre des SPEA qui sont des SPIC (services industriels et commerciaux), dans la mesure où ils disposent de ressources affectées perçues auprès des utilisateurs de ce service : il n'y aurait donc qu'à répercuter à ceux-ci la réalité des charges liées au maintien en l'état du patrimoine, ce mécanisme, échappant aux arbitrages difficiles des budgets généraux. En réalité, il n'en est rien, car le prix de l'eau est investi d'une dimension politique forte qui conduit bien souvent à ce que les ressources disponibles ne soient pas plus abondantes pour la gestion patrimoniale que dans les autres domaines.

---

[197] « *Le Patrimoine des collectivités* », Accès territoires n°2, La Banque Postale, Juin 2015.

[198] Actifs valorisés et dévalorisés selon les méthodes de la comptabilité nationale, et non pas valeur à neuf des immobilisations ni valeur de renouvellement à l'identique. Les valeurs du tableau 42 sont parfois à tort rapprochées de ce montant pour montrer le poids du secteur : ce raisonnement est erroné car il compare des valeurs d'actifs avec des valeurs à neuf.

[199] En France, par exemple, les communes et intercommunalités gèrent 660 000km de routes et de rues (62 % du réseau routier français). L'Union des Syndicats de l'Industrie Routière Française (USIRF) estime à 1 750 milliards la valeur à neuf des routes départementales et communales et que pour garantir une bonne qualité du réseau, les collectivités devraient augmenter de 350 à 500 millions d'euros par an leurs investissements actuels. Les restrictions budgétaires actuelles en termes d'investissement interrogent donc sur la capacité des collectivités locales à maintenir en l'état les infrastructures existantes et sur les conséquences à moyen et long termes d'un entretien a minima.

[200] Selon cette note : « *Ce recul s'observerait pour tous les niveaux de collectivités. Les dépenses d'investissement des collectivités locales diminueraient de nouveau de façon significative (- 6,2 % en 2015, après – 8,8 % en 2014). Le recours à l'endettement se maintiendrait (+ 2,5 % pour l'encours de dette en 2015*) ». « Note de conjoncture 2015 », La Banque Postale, octobre 2015.

Les principales caractéristiques de ces valeurs patrimoniales sont résumées au tableau 42 et permettent d'avancer un ordre de grandeur d'au moins 330 milliards d'euros de valeur à neuf du patrimoine, soit de l'ordre d'un quart de la valeur du patrimoine routier des collectivités. Les durées de vie réelles des infrastructures sont mal connues ; il en résulte une fourchette assez large d'estimation des investissements à consentir en moyenne annuelle pour renouveler ce patrimoine : de 5,5 à 7 milliards d'€ par an.

	Ouvrages	Quantité	Valeur à neuf (Millards d'euros)	CCF (millions d'euros)
Eau potable				
	Branchements	22,5 millions	14- 23,5	470 – 632
	Réseaux	920 000 km	138	1700 – 1800
	Production	34 106 captages 16 300 usines de traitement	9,9 – 12,6	331 – 632
	Total		162 – 175	2501 – 3064
Assainissement collectif				
	Raccordements	millions	18,6 – 26	465-838
	Réseaux	395000km	126-174	1600- 2900
	Usines	20 271	23,5 – 26,3	782-1314
	Total		168-226	2847 – 4062
Total eau potable et assainissement collectif			330-400	5350 – 7120

Tableau 42: Caractéristiques principales du patrimoine matériel des services d'eau potable et d'assainissement. Synthèse de la mission à partir de diverses sources.

Les chapitres 2 et 3 du rapport et les annexes liées analysent en détail la question de cette gestion patrimoniale, sur les plans techniques et financiers.

La valeur à neuf du patrimoine des réseaux d'eau potable et d'assainissement est de l'ordre du quart de celle des voiries. Ce secteur comporte une part très importante d'immobilisations de longue durée.
C'est une idée erronée que d'imaginer que les questions patrimoniales sont significativement mieux résolues dans les SPEA que pour d'autres infrastructures publiques : la gestion patrimoniale sera au cœur des enjeux de ce rapport.

A 28.2 : Renouvellement du patrimoine

A 28.2.1 : Évaluation nationale en 2009

D'après les estimations les plus récentes[201] au niveau national, les recettes consolidées des services auprès de l'ensemble des abonnés représente 12 milliards €/an. Elles couvrent la totalité des charges de fonctionnement (qui s'élèvent à 8,6 milliards €/an), avec une marge de 30 % (excédent brut d'exploitation EBE) qui est affectée aux travaux (Figure 69).

[201] Les chiffres de ce § sont issus de l'étude 2012 de récupération des coûts par OIEau et Ernst & Young, qui utilisent les montants de l'année 2009

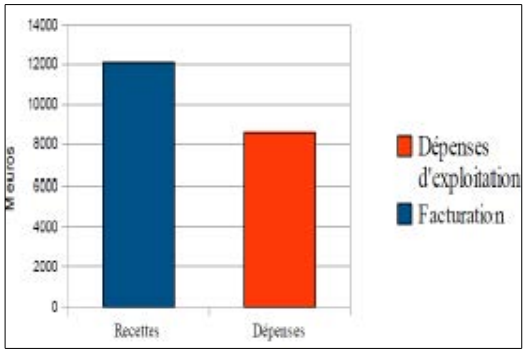


Figure 69: Recouvrement des dépenses de fonctionnement par le prix de l'eau. Source :

Les dépenses d'investissement (7 milliards d'€ par an) sont presque aussi élevées que les dépenses d'exploitation ; à l'échelle nationale, la marge (EBE) issue des tarifs actuels ne peut donc pas suffire à couvrir les besoins d'investissement. Il faut recourir aux subventions et à l'emprunt.

Mais il se trouve que les durées de vie des infrastructures et le coût de leur renouvellement sont mal connus. Les estimations actuelles de coût de gestion du patrimoine varient, entre fourchette basse et fourchette haute pour 80 % des cas, dans une proportion de 1 à 4 pour l'AEP et de 1 à 3 pour l'AC (Annexe 23 : p.255). À l'échelle de l'ensemble des SPEA du pays, dans l'hypothèse optimiste, le coût de renouvellement est couvert en moyenne par la marge (EBE) issue des tarifs actuels et par un emprunt, qui globalement reste modéré (20 % des investissements) ; dans l'hypothèse pessimiste, ce coût est environ 2 fois plus élevé et il faut le couvrir par une augmentation de 36 % des recettes. Un scénario intermédiaire entre hypothèse optimiste et hypothèse pessimiste (Figure 70) fait apparaître un besoin de recours à l'emprunt de l'ordre de 2Md€/an.

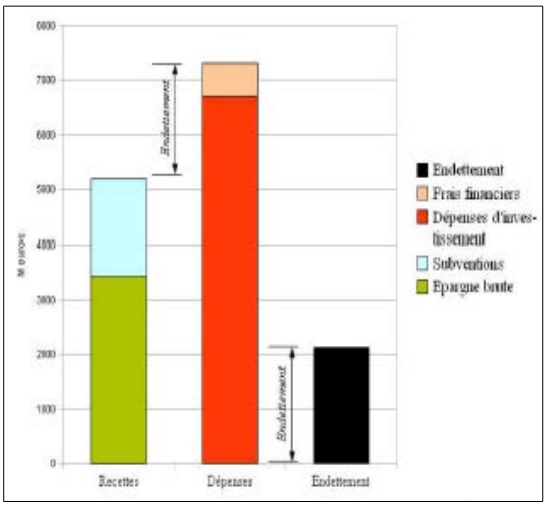


Figure 70: Recouvrement des dépenses et recours à l'emprunt. Source : :……

Les pouvoirs publics ont d'ores et déjà décidé qu'une telle incertitude n'est pas acceptable en raison d'enjeux économiques et environnementaux. C'est ainsi que les efforts pour améliorer la connaissance du patrimoine, notamment pour les réseaux qui en constituent plus des deux tiers de la valeur, sont réglementés[202] avec à la fois des définitions précises des niveaux de connaissance et des objectifs à atteindre. Mais la mise en place de la loi NOTRe va rendre encore plus utile une bonne connaissance de l'état et de la valeur du patrimoine au moment où

[202] Descriptif détaillé du patrimoine demandé par le décret du 27 janvier 2012 en application de l'article 61 de la loi 2010 – 788 dite Grenelle 2

celui-ci sera mis en commun à partir de services différents. Ce patrimoine résulte d'historiques d'investissements et de politiques de gestion qui auront pu être très différentes par le passé alors qu'il faudra bâtir une nouvelle stratégie unique après fusion des services.

A 28.2.2 : Evolution dans le temps du besoin de renouvellement

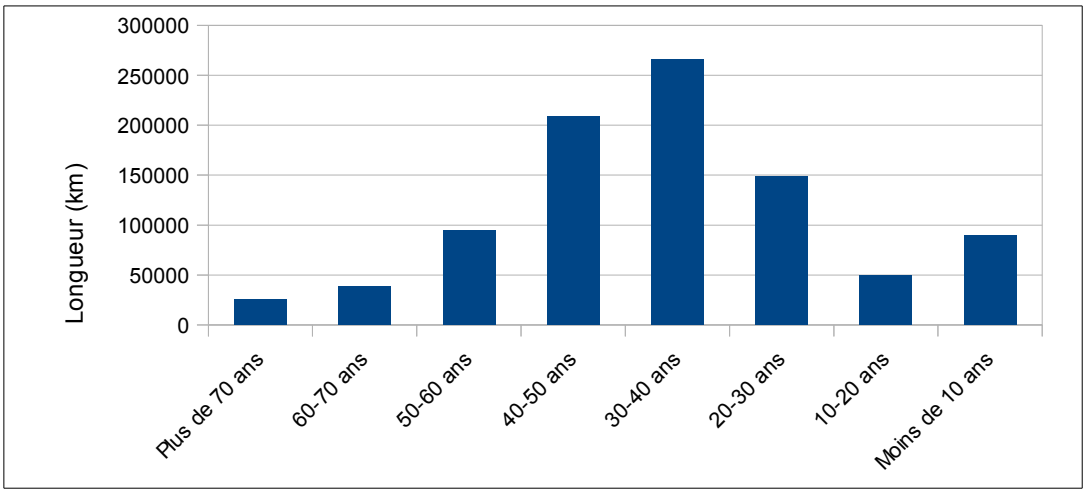


Figure 71: Age des canalisations d'eau potable. Source : thèse JM Cador 2002

Sur la base de l'historique (Figure 71) de la création du patrimoine (on prend ici l'exemple des canalisations d'eau potable)[203] et même en supposant que le réseau ne connaisse aucun développement, il apparaît facilement que, plus l'on tarde à rattraper ce retard, plus l'effet se cumulera avec la montée en puissance du volume des réseaux à renouveler (Figure 72).

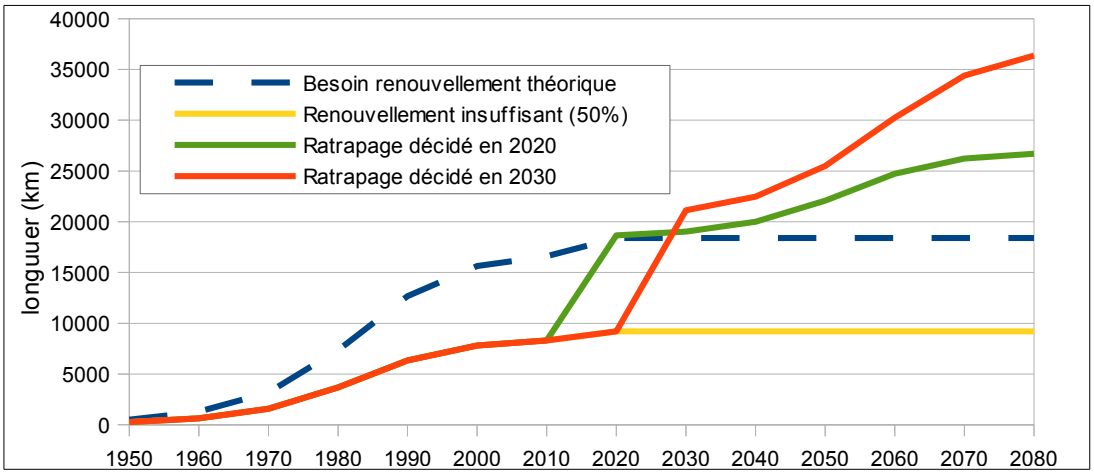


Figure 72: Besoin annuel de renouvellement des réseaux d'eau potable

[203] On prend ici pour simplifier les hypothèses suivantes : le besoin est de renouveler sur 50 ans les canalisations par 1/5 toutes les décennies ; les efforts de renouvellement ont été inférieurs de moitié aux besoins ainsi calculés théoriquement durant ces 50 dernières années, l'effort ayant été d'abord porté aux investissements neufs, ce qui est cohérent avec les taux de renouvellement constatés (sans doute optimiste).

Si l'on cumule avec les investissements réalisés jusqu'à présent pour le développement des réseaux, et si l'on suppose encore qu'aucun nouveau développement ne serait plus fait désormais, on constate (Figure 73) que les besoins de rattrapage du renouvellement conduisent à des rythmes d'investissement proches de ceux que l'on a connus dans les décennies de plus fort développement si le rattrapage est décidé rapidement (de l'ordre de 25 000 km/an) et que si l'on diffère trop ces efforts, ils vont même devenir sensiblement supérieurs à tout ce que l'on a connu (plus de 35 000 km par an, alors qu'une politique de gestion du patrimoine plus ambitieuse antérieurement aurait conduit, inversement, à voir ces besoins se stabiliser à un niveau plus raisonnable (rythme théorique : autour 20 000 km/an).

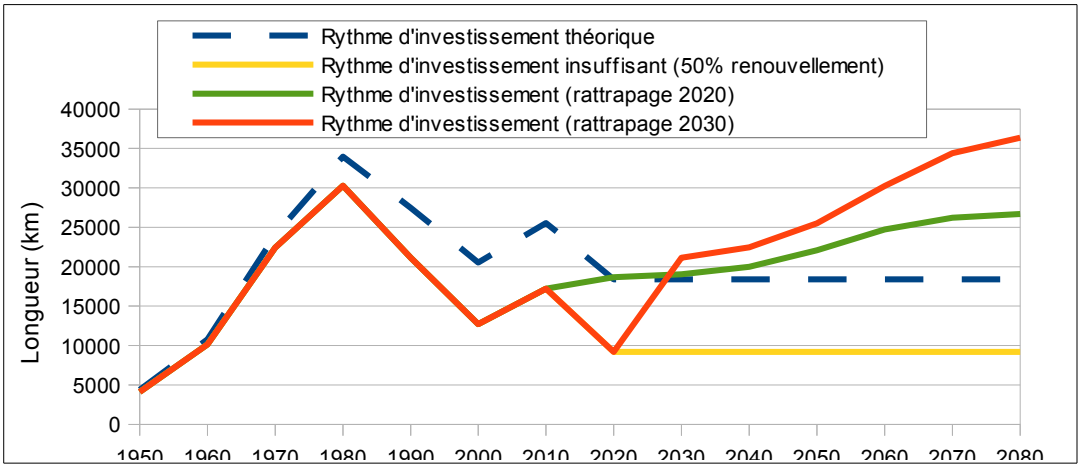


Figure 73: Besoin annuels globaux d'investissement sur les réseaux d'eau potable (aucun développement futur)

Ces simulations ne fournissent cependant que des ordres de grandeur, car le renouvellement réellement optimisé doit prendre en compte un détail beaucoup plus fin en matière d'inventaire du patrimoine (détail des ouvrages selon des parties ayant la même durée de vie, caractéristiques des équipements) et la politique de maintenance qui est susceptible d'influencer fortement ces durées de vie. Malgré cela, les ordres de grandeur ci-dessus, s'ils ne permettent pas de fixer le niveau précis de renouvellement, sont suffisants pour tirer la sonnette d'alarme.

A 28.3 : Gestion financière pluriannuelle introduite par la gestion du patrimoine

A 28.3.1 : Ingénierie financière

Les conditions de prix fixées à l'usager sont décidées dans tous les cas par l'autorité organisatrice qui, comme toute collectivité, doit équilibrer ses recettes et ses dépenses dans le cadre des exercices budgétaires annuels. Cet exercice comprend une phase de prévision des recettes et dépenses (avec fixation de la tarification qui s'appliquera l'année suivante), une phase de suivi des engagements et des paiements puis une clôture avec reports éventuels sur l'exercice suivant.

Pour équilibrer les dépenses d'investissement prévues, l'AO peut mobiliser les types de recettes suivants :

- en premier lieu, l'excédent brut d'exploitation qui est directement fonction du tarif de l'eau et de l'assainissement ;
- les subventions, notamment des agences de l'eau ou des départements, mais aussi de fonds nationaux ou européens dans certains cas ;
- l'emprunt qui peut s'effectuer selon des taux et des durées très variables.

Ces trois modes de financement sont fréquemment pratiqués et aussi souvent l'un que l'autre. Une pratique non négligeable consiste à financer des investissements à partir du budget général, ce qui est possible pour les collectivités de moins de 3000 habitants, mais disparaîtra avec le regroupement des AO dans des EPCI de plus grande taille. D'autres modalités de financement sont possibles mais beaucoup plus rarement utilisées :

- les avances de trésorerie remboursables ;
- le vote en excédent de la section d'investissement ;
- l'emprunt obligataire ;
- le partenariat public privé ;
- la titrisation[204].

Le savoir-faire financier n'est pas souvent présent dans les structures de petite taille, mais son impact sur les charges et sur le prix de l'eau peut se révéler tout à fait important, comme dans le cas du Syndicat des eaux du bassin de l'Ardèche (SebA). Ce syndicat a en effet pu diminuer ses charges de façon significative en 5 ans (Figure 74) au moyen de trois actions :

- renégociation de la dette de 2009,
- refinancement à taux variable (de l'ordre de 0,30 %0 %),
- désendettement progressif qui enclenche un cycle vertueux avec diminution des frais financiers, augmentation de la capacité d'autofinancement et à nouveau diminution de l'endettement.

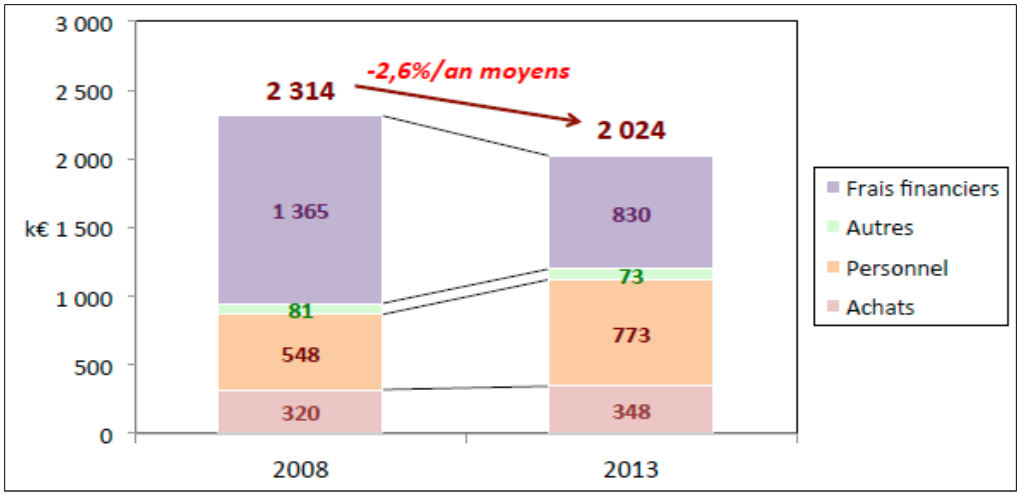


Figure 74: Dépenses réelles de fonctionnement consolidées du SEBA. Evolution 2008-2013. Source : SEBA

A 28.3.2 : Bonnes pratiques financières

Les règles financières couramment respectées par les collectivités pour financer leurs investissements sont les suivantes, tenant compte dans le cas de l'AEP et de l'AC du fait que les infrastructures ont une durée de vie longue :

[204] Montage financier consistant à regrouper des actifs non liquides (créances, stocks, immeubles d'exploitation) dans une société ad hoc qui les finance sous forme de titres sur les marchés. Les flux d'intérêts et de remboursement de créances viennent ensuite rémunérer les investisseurs. Ce montage permet de rendre « liquides », c'est-à-dire utilisables à court terme, des actifs dits « non liquides ». Dans le cadre du financement des collectivités, les fonds de titrisation peuvent être mis en place par des banques (ex : : Fonds Commun de Titrisation de la Caisse d'Épargne en 2012) pour dégager des possibilités de prêts supplémentaires pour les collectivités.

- les recettes équilibrent les dépenses mais avec un autofinancement de l'investissement au moins égal à l'amortissement (ce qui signifie simplement qu'il est raisonnable de dégager une marge en cohérence avec l'ensemble des immobilisations
- les ressources propres (essentiellement l'autofinancement car il y a peu de cessions et les SPIC étant assujettis à la TVA il n'y a pas de FCTVA) sont supérieures au remboursement en capital des emprunts : on s'interdit de rembourser l'emprunt avec des subventions d'investissement ou avec un nouvel emprunt (Figure 75) ;
- la durée d'extinction de la dette ou capacité de désendettement (nombre d'années qu'il faudra au service pour rembourser sa dette s'il y consacre la totalité de son épargne brute d'exploitation) est limitée à la demie-vie des infrastructures. Dans le cas de l'AEP ou de l'AC, ceci pourrait conduire à viser une limite de l'ordre d'une vingtaine d'années. Mais ceci ne prendrait pas suffisamment en compte le fait que certaines parties des ouvrages ont une durée de vie de 15 ans seulement et le contexte de vigilance accrue des banques sur la solvabilité des collectivités. Pour éviter le risque de renchérissement du crédit (ou même de coupure), la limite de 15 ans est recommandée pour la durée d'extinction de la dette (Figure 76).

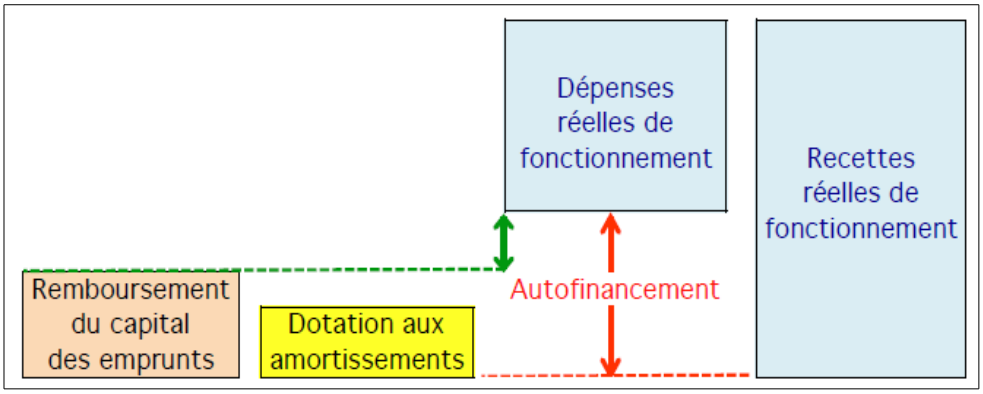


Figure 75: Avoir un autofinancement supérieur au remboursement des emprunts. Source : SEBA.

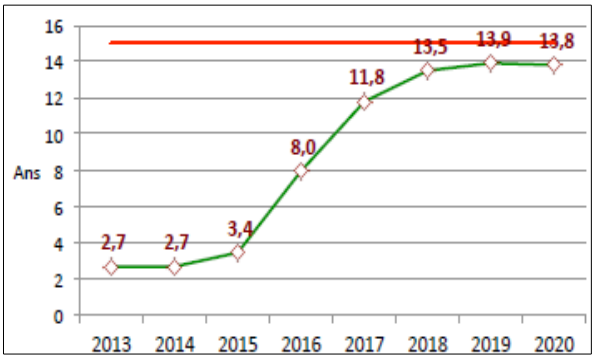


Figure 76: Ne pas dépasser une durée de 15 ans d'extinction de la dette. Source : SEBA.

A 28.4 : Exemple de simulation pluriannuelle du tarif de l'eau selon les investissements

Le processus consiste à simuler les résultats financiers (recettes moins dépenses) à partir de diverses hypothèses, à l'aide d'un outil de calcul qui fournit aussi l'évolution de l'endettement à l'avenir. Les élus choisissent sur ces bases le meilleur scénario, et prennent les décisions nécessaires par délibération. Les cabinets de conseil ou les services eux-mêmes ont développé des outils de simulation plus ou moins élaborés. De façon plus ciblée sur l'impact d'un investissement, l'agence de l'eau Rhin Meuse met à disposition un simulateur qui fournit le prix de l'eau selon les hypothèses de financement de l'investissement ainsi que des ratios de comparaison avec le potentiel fiscal moyen dans la commune.

Le raisonnement suivi par les autorités organisatrices pour fixer le prix de l'eau est illustrée ci-après par l'exemple de graphiques issus du simulateur de prix du Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) qui alimente en eau la ville de Niort.

L'analyse démarre par une estimation des charges d'exploitation sur les 10 ans à venir (Figure 77).

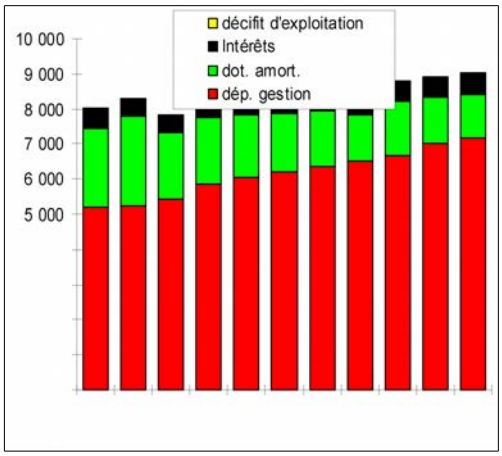


Figure 77: Charges d'exploitation sur 10 ans. Source : ville de Niort.

Les dépenses de fonctionnement sont généralement considérées comme peu compressibles et la plupart d'entre elles présentent un caractère obligatoire ou prioritaire pour respecter les exigences de continuité du service. Les dépenses d'investissement, en revanche, sont souvent considérées comme une variable d'ajustement : si certaines d'entre elles correspondent à des échéances incontournables de mise en conformité, la plupart de ces dépenses s'étalent sur plusieurs années avec une marge d'appréciation sur les échéances à respecter, notamment lorsqu'il s'agit de remplacer des infrastructures en fin de vie. Il faut donc mener l'analyse sur la base d'un PPI élaboré pour une période de 10 ans au moins.

L'étape suivante consiste à poser des hypothèses de financement de ces investissements, en général avec un choix de répartition sur les trois types de ressources les plus communément mobilisées : autofinancement, subvention ou emprunt (Figure 78).

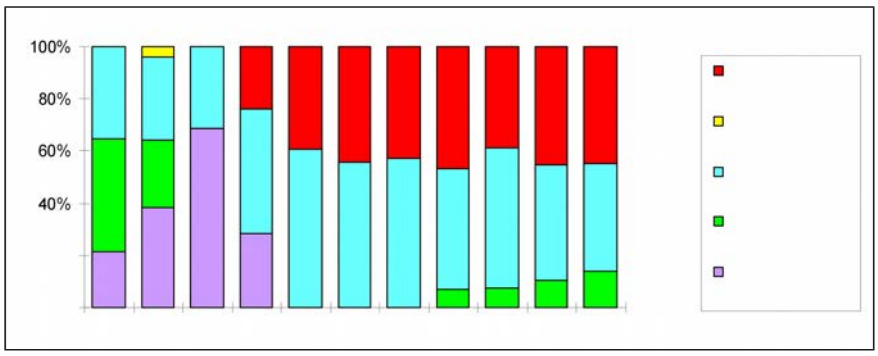


Figure 78: Scénario de répartition des ressources financières. Source : ville de Niort.

En fonction des hypothèses précédentes, l'impact à long terme sur l'endettement est calculé dans chaque scénario, avec la règle de bonne gestion consistant à ne pas dépasser une durée d'extinction de la dette de 15 années (figures 79et 80).

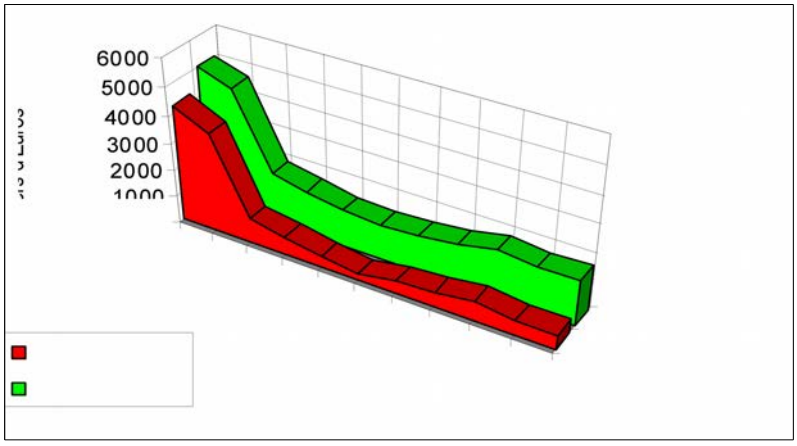


Figure 79: Passage de l'épargne brute à l'épargne nette en déduisant les remboursement de dette de capital. Source : Niort.

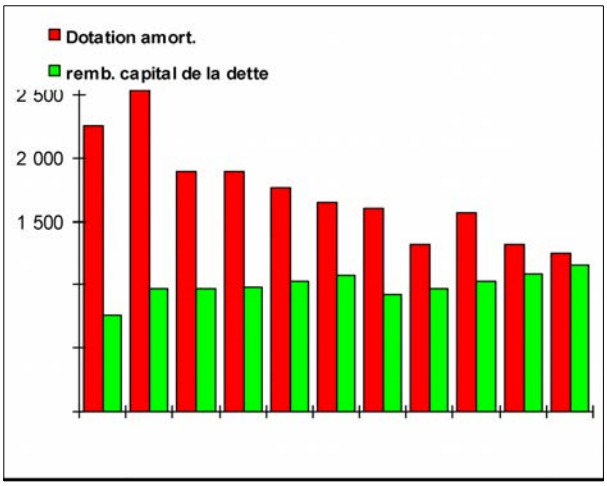


Figure 80: Évaluation de la durée d'extinction de la dette. Source : Niort.

La simulation repose enfin sur des hypothèses d'évolution dans le temps des volumes d'eau qui seront facturés, notamment parce que l'on observe souvent une diminution de 1 à 2 % par an, ce qui est loin d'être négligeable au bout d'une dizaine d'années. Les tarifs (Figure 81) qui vont s'appliquer aux volumes d'eau sont en général dans la continuité des tarifs précédents mais constituent le paramètre final pour équilibrer les recettes et les dépenses, et choisir en conséquence entre les scénarios (Figure 82). A niveau total de recette équivalent, plusieurs formules de tarification sont possibles qui vont solliciter les consommateurs de façon différenciée (cf annexe 35). Le choix entre plusieurs options revient là aussi aux élus, mais cela peut donner lieu à des échanges préalables intéressants au sein des commissions locales sur le prix et la qualité du service, comme on peut le voir sur le cas de l'eau potable à Grenoble. Si au final les tarifications butent sur des difficultés d'acceptabilité, de nouveaux scénarios sont établis jusqu'à ce qu'un compromis acceptable apparaisse. C'est dans ces itérations que parfois les objectifs de gestion du patrimoine peuvent être imprudemment réduits.

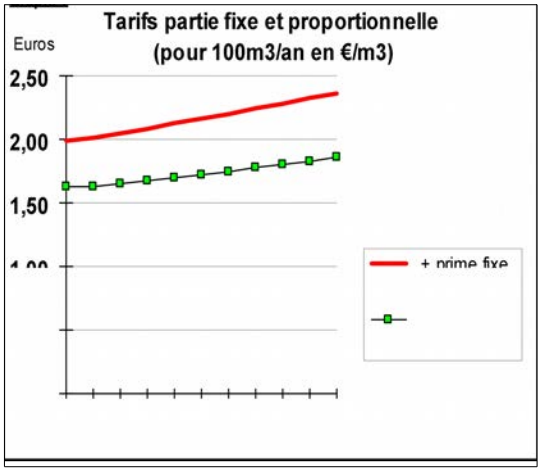


Figure 81: Schéma de tarification. Source : ville de Niort.

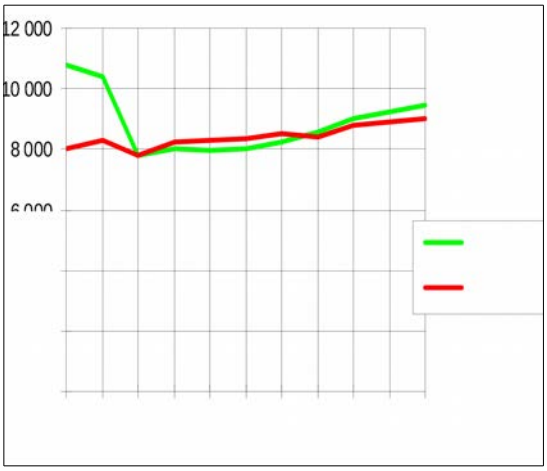


Figure 82: Résultat d'exploitation. Ville de Niort.

A 28.5 : Modalités de fixation du prix dans les concessions

Les modalités décrites ci-dessus s'appliquent dans tous les cas pour les recettes et dépenses, notamment liées aux investissements en infrastructures nécessaires au service, qui sont du ressort des structures publiques : l'autorité organisatrice elle-même, notamment dans son rôle de gestionnaire du patrimoine, mais aussi l'opérateur quand il s'agit de ses propres services, de structures syndicales ou d'autres types de structures publiques telles que SPL. En revanche, le cas où l'autorité organisatrice délègue tout ou partie de sa responsabilité à un opérateur privé est assez différent. Dans ce cas, qui correspond aux affermages ou concessions mais non aux simples sous-traitances de prestations, l'autorité organisatrice délègue une part substantielle de ses responsabilités puisque l'opérateur doit s'engager sur des résultats notamment de continuité de service à ses risques et périls. Il en découle une obligation pour le concessionnaire d'investir et de maintenir les installations en bon fonctionnement quel que soit le déroulement des opérations ainsi que de recouvrer les factures directement auprès des usagers, et ceci sur une période suffisante de 10 à 12 ans en général pour lui permettre de trouver un équilibre économique. Une partie de la recette perçue par le concessionnaire est reversée à l'autorité organisatrice (c'est la « part collectivité ») qui l'utilise pour couvrir ses frais

de fonctionnement ou d'investissement. Seules des conditions exceptionnelles, c'est-à-dire une dérive de + ou – 20 % des dépenses ou des recettes peut justifier une renégociation du contrat avant son terme, ce qui ne se produit que très rarement.

Les tarifs sont donc fixés dans ce cas par l'autorité organisatrice pour la durée du contrat avec une formule de révision des prix. Ceci résulte d'une procédure d'appel d'offres dite « loi Sapin » qui est en vigueur depuis une quinzaine d'années. L'autorité organisatrice recueille lors de l'examen des offres des informations très détaillées sur les activités et les coûts d'exploitation, sur les plans prévisionnels de renouvellement et sur les biens qui devront lui revenir à l'issue du contrat. Les soumissionnaires proposent le tarif associé à leur offre et l'autorité organisatrice choisit le mieux-disant. Le concessionnaire retenu doit ensuite respecter ses engagements de performance avec le tarif fixé, même si les volumes d'eau réellement consommée ou la durée de vie réelle des équipements se révèlent différentes de ce qui était prévu. Le concessionnaire est néanmoins tenu de fournir un rapport annuel à l'autorité organisatrice qui fera le point des performances réalisées, des recettes obtenues et des dépenses, mais ce rapport présente une décomposition des dépenses beaucoup moins analytique que ce que contient un appel d'offres.

A 28.6 : État des lieux des pratiques de renouvellement : l'étude évaluative de l'agence de l'eau RM&C

L'agence de l'eau RM&C a mené en 2014 une étude évaluative des pratiques des SPEA de son territoire en matière de gestion financière et de renouvellement du patrimoine. Cette étude est très intéressante car, sur la base des enquêtes et des entretiens réalisés, elle fournit une photographie des pratiques réelles, ainsi que des recommandations en vue d'une gestion durable des services.

Parmi les constats, on peut noter que :

- 30 % des SPEA n'ont qu'une connaissance très partielle de leur patrimoine, même si les inventaires associés aux outils cartographiques de type SIG se développent, soit avec des outils de l'AO si celle-ci est de grande taille, soit avec des outils des délégataires dans les cas contraires.
- Seulement 40 % des SPEA ont élaboré un PPI. L'anticipation est faible puisque dans 25 % des cas les travaux de renouvellement sont décidés suite à un incident ; 20 %0 % des services n'ont ni PPI ni pratique d'amortissement et 34 % n'amortissent pas les branchements. Les infrastructures sont renouvelées actuellement au rythme de 0,61 % par an en AEP et de 0,71 % en AC, alors que le rythme à suivre en moyenne sur la durée de vie des infrastructures est compris entre 1,9 et 3,5 % en AEP et entre 2,2 et 2,7 % en AC.
- La consommation d'eau baisse dans 34 % des SPEA, alors qu'elle stagne dans 44 % et qu'elle augmente dans 22 % des SPEA. La dynamique de la population et du tourisme explique parfois ces tendances, mais pas toujours. En cas de baisse de la consommation, l'AO opte le plus souvent pour un maintien des tarifs et une réduction des dépenses.
- Les dotations aux amortissements représentent en moyenne 30 % environ des recettes. Les durées d'amortissement utilisées sont plus faibles que les durées de vie théoriques, surtout en AEP. Les collectivités ont privilégié autant (dans 1/3 des cas pour chaque type de financement) le recours à l'autofinancement, le recours à l'emprunt ou le recours aux subventions. 45 % des collectivités de moins de 3000 habitants (et même 86 % des moins de 500 habitants en AC) ont eu recours à un transfert du budget général vers le budget eau ou assainissement pour réaliser des investissements. L'accès au crédit bancaire est jugé insuffisant par 73 % des services.
- L'appui aux collectivités que fournissait l'ingénierie publique départementale n'a pas été remplacé dans 85 % des cas. 2/3 des services sont néanmoins favorables à une mutualisation des études et conseils soit au niveau du département soit en accord avec les services voisins.

Cette photographie semble inquiétante en raison du grand nombre d'AO de très petites tailles, mais la situation des services gérant plus de 50 00 000 habitants est très nettement meilleure.

L'étude fournit aussi deux grilles simples d'analyse de la durabilité de la gestion financière et patrimoniale des services.

En croisant un ratio d'épargne avec un ratio de poids de la dette, on obtient une cartographie de la capacité à investir (Tableau 43).

		Poids de la dette = annuités (capital + intérêts) / épargne brute				
		Pas d'emprunt	0 à 50 %	50 à 80 %	80 à 100 %	< 100 %
Ratio d'épargne = épargne brute / produits d'exploitation réels	< 75 %					
	50 à 75 %					
	20 à 50 %					
	0 à 20 %					

Tableau 43: Capacité à investir des SPEA. Source : : AE RM&C et E&Y « évaluation des mécanismes de soutien à la gestion durable des SPEA », 2015.

Cette grille permet de classer un SPEA dans l'une des catégories suivantes :

- zone blanche : il s'agit sans doute d'une petite collectivité ayant fait appel au budget général. L'analyse doit donc se reporter sur la santé financière globale de la collectivité.
- zone verte : soit il y a eu peu d'investissements par le passé, soit le besoin global d'investissement est faible.
- zone bleue : le service est en mesure de supporter des investissements complémentaires.
- zone jaune : le service a du mal en l'état à s'endetter davantage, mais il peut peut-être augmenter sa part d'épargne brute.
- zone orange : les leviers pour financer de nouveaux investissements sont très restreints.

En calculant le ratio dette sur investissement, à savoir le montant du capital remboursé sur l'exercice divisé par la variation des comptes d'immobilisation, on obtient une vision des arbitrages entre investissements passés et futurs (Tableau 44).

De négatif à 75 %	De 75 à 100 %	> à 100 %	Investissements nuls

Tableau 44: Grille des valeurs possibles du ratio dette sur investissement. Source : AE RM&C et E&Y, « évaluation des mécanismes de soutien à la gestion durable des SPEA », 2015.

La zone orange correspond à un service dans lequel la section d'investissement est davantage consacrée au financement du passif qu'à celui des actifs d'avenir, la zone jaune correspond à une situation proche de la précédente, donc à risque.

La mission reprend à son compte les recommandations suivantes formulées par l'étude :

1. *aligner les durées de l'amortissement comptable et les durées de vie réelles des ouvrages, ce qui implique de distinguer au sein d'un même programme de travaux les parties de génie civil, les canalisations, les équipements électromécaniques et les logiciels ;*

2. *appliquer l'analyse financière des investissements à l'ensemble du budget de l'eau et du budget de l'assainissement, et non à chaque budget pris séparément ;*

3. *faciliter le placement des excédents de trésorerie ;*

4. *renforcer la formation des comptables et l'échange de pratiques financières entre services, dans le cadre de l'accompagnement de la loi NOTRe ;*

5. *utiliser le label « Aquaplus » décerné par l'ONEMA pour favoriser les démarches de développement durable des services d'eau et d'assainissement, mais à condition de rendre plus précis et plus exigeant le critère financier de la charte correspondante ;*

6. *adapter les conditions d'intervention et la répartition des aides de l'agence de l'eau pour encourager les SPEA à une gestion durable du patrimoine : renforcer et moduler les aides à l'accompagnement des regroupements de services, notamment ceux qui découleront de la loi NOTRe ; financer les outils de gestion patrimoniale et d'analyse financière des SPEA ; faire évoluer les primes pour épuration.*

A 28.7 : Une synthèse générale des flux financiers

A l'issue de l'analyse de chaque composante de la formation des charges des services, la mission a souhaité produire une vision complète et synthétique des flux financiers concernant le secteur de l'eau potable et de l'assainissement collectif.

La mission a tenté de réaliser ce bilan en moyenne sur les années 2012-2014. Les chiffres non connus sont symbolisés par un point d'interrogation. Les calculs séparés pour l'eau potable et l'assainissement ont été établis également mais les schémas ne sont pas reproduits ici car ils sont sensiblement différents selon la façon dont les redevances de pollution des agences sont imputées.

A 28.7.1 : Des flux complexes et connus de façon partielle

La mission a utilisé principalement les informations provenant de deux sources :

- les études de récupération des coûts menées pour la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du MEDDE sur la base des données de l'année 2009, confiées au groupement office International de l'Eau - Ernst & Young),
- la synthèse sur les SPEA en matière économique, sociale et environnementale produite récemment pour la FP2E sur la base des données 2012, confiée au BIPE.

L'exercice mené par la DEB a impliqué les agences de l'eau car il était conçu pour analyser la « récupération des coûts », c'est-à-dire les flux financiers entre les catégories d'acteurs (ménages, agriculteurs, autres activités économiques, organismes publics) d'un bassin hydrographique dans le cadre des états des lieux périodiques de la DCE.

Ces travaux ont pu accéder aux données issues de la comptabilité publique des collectivités organisatrices des services d'eau et de la comptabilité privée des entreprises de distribution d'eau, pour consolider et retraiter ces informations selon un certain nombre d'approximations. De nombreuses pistes ont été indiquées par les chargés d'étude pour améliorer l'exercice lorsqu'il faudra le conduire à nouveau lors des prochains plans de gestion de la DCE.

Les résultats disponibles pour l'année 2009 ne sont malheureusement pas documentés en détail dans les rapports d'étude et beaucoup de chiffres ne sont pas définis de manière suffisamment précise : A quoi correspondent les montants importants de recettes appelés « produits et services divers » ou « autres produits d'exploitation » ? les dépenses

« courantes » des SPEA incluent-elles ou non les reversements de redevances et taxes ? A quoi correspondent les charges financières « coût du patrimoine » ?

D'autre part, les deux études ne donnent pas exactement les mêmes types d'information. Par exemple, l'étude E&Y/DEB fournit une estimation des charges d'exploitation mais pas l'étude BIPE/FP2E ; lorsque les deux études fournissent le même type d'information, les valeurs peuvent différer puisqu'elles proviennent d'années différentes entre lesquelles la situation a évolué. Par exemple, les volumes consommés ont diminué de 8 % de 2009 à 2012 tandis que les prix moyens de l'eau ont augmenté de 8 %. Les études ont utilisé certains chiffres de la Commission des Comptes de l'Environnement qui les considère finalement comme non fiables après discussion avec la mission (exemple des subventions des départements et régions). Enfin, certains flux ne sont fournis par aucune étude, comme le montant des remboursements en capital des emprunts consentis par le passé.

La mission a enfin souhaité s'appuyer sur les données produites annuellement par le SoeS pour les comptes de l'environnement, qui, en toute logique, constituait la source d'information la plus adaptée pour son travail. Elle remercie ce service pour l'attention qu'il a portée à ses demandes et pour le travail d'explicitation qu'il a réalisé à son égard. Néanmoins la façon dont chaque estimation était conduite, les terminologies utilisées et les agrégats ainsi constitués ont semblé mériter des approfondissements que le SoeS a décidé de poursuivre avec la mission durant l'année 2016, mais, à ce stade, la mission, a jugé plus prudent de ne pas exploiter ces informations.

A 28.7.2 : Les sources et estimations actualisées par la mission

La mission a établi des estimations ou passé au crible les estimations proposées antérieurement, et en a vérifié la cohérence d'ensemble (Figure 83).

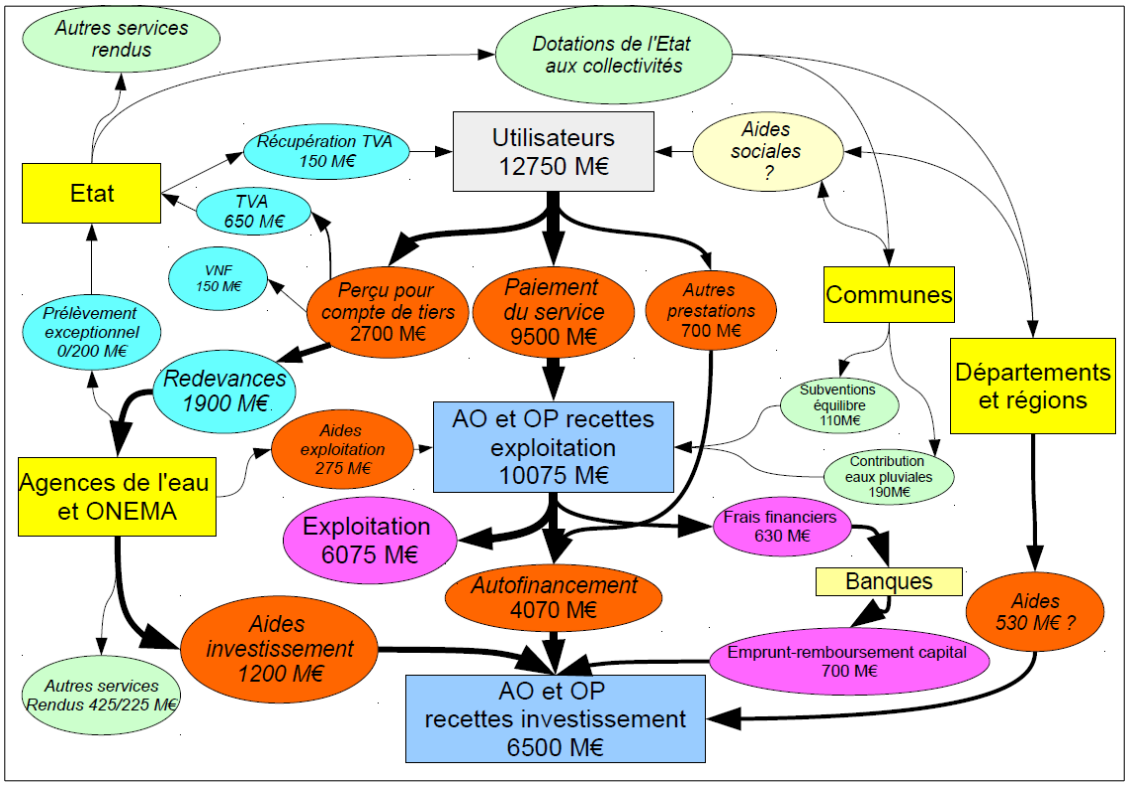


Figure 83: Principaux flux financiers (eau potable et assainissement collectif) en millions d'euros par an en 2012-2014. Sources diverses.

Il convient de considérer qu'il ne s'agit que de la présentation qui a semblé la plus réaliste possible à ce stade, et comme on le détaille ci-dessous, nombre des estimations présentées sont établies sur des fondements très incertains.

L'origine et la vérification des ordres de grandeur sont les suivantes pour chacun des chiffres de ce schéma :

- taxe VNF = 150 M€ (montant 2012, source VNF), part prélevées par les SPEA pour compte de tiers au bénéfice de VNF auprès des usagers raccordés aux réseaux).
- redevances des AE assises sur la facture d'eau = 1900 M€ : source DEB confirmée par le « jaune » des agences
- TVA payé par les utilisateurs = 650 M€ : source BIPE/FP2E, confirmée par l'application d'un taux de 5 % aux facturations du service d'eau potable (6 milliards d'€) et 10 % aux facturations du service d'eaux usées (3,45 milliards d'€). La récupération de TVA par les utilisateurs à caractère économique est estimée à 150M€.
- aides directes aux SPEA par les AE = 275 M€ pour les aides à l'exploitation (primes pour épuration) et 1200 M€ pour les aides aux investissements, ce qui laisse un reliquat des agences de 420 M€, dont environ 200 M€ par an ont été, durant les années concernées, prélevés à titre exceptionnel par l'État, tout ceci conformément au tableau 7 du § 3.1.2.2 du rapport et aux chiffres de l'annexe A.27. Il convient de rappeler qu'il s'agissait d'un prélèvement sur la trésorerie qui n'a pas affecté les aides qui devaient être versées sur les dossiers en cours. Hormis cette circonstance particulière, il y a lieu de considérer que ces 200M€ sont à destination des « autres services rendus »par les agences de l'eau et l'ONEMA : flux financiers destinés tant au fonctionnement des agences et de l'ONEMA, aux études et réseaux de mesure, à la police de l'eau, à des aides à d'autres acteurs (collectivités elles-mêmes pour d'autres compétences que les SPEA, agriculteurs, industriels), etc.
- produit des ventes d'eau (factures d'eau selon tarification des volumes consommés) = 9460 M€ : source BIPE/FP2E, cohérent avec l'ordre de grandeur fourni par le calcul suivant[205] utilisant les valeurs 2012 de SISPEA : 3706 Mm^3 facturé à 3 €/m^3 hors redevances et TVA pour le service AEP et AC cumulé (90 % de la population) et à 1,2 €/m^3 pour le service AEP seul (10 % de la population), soit 10 488 M€.
- prestations spécifiques facturées aux utilisateurs hors consommation d'eau = 700 M€ : source E&Y/DEB concernant les travaux de branchement des particuliers. Ces recettes concernent essentiellement des remboursements de travaux d'investissement réalisés par l'opérateur pour le compte des utilisateurs (branchements, etc.). Ce ne sont donc pas des recettes d'exploitation, mais il a semblé logique, pour ces activités, financièrement transparentes) de les ajouter à l'excédent d'exploitation dégagé par le compte d'exploitation une fois défalquées les dépenses d'exploitation et les frais financiers pour constituer le montant d'autofinancement des investissements réalisés, contrairement aux aides et aux emprunts qui sont de nature différente et concourent d'une autre manière aux recettes d'investissement.
- subventions au budget eau et assainissement issues du budget général des communes = 110 M€ : source E&Y/DEB. Il a été considéré ici qu'ils alimentaient en totalité les recettes d'exploitation. Ceci peut surprendre, car ils sont censés être autorisés pour assurer le financement d'investissement. La mission a considéré cependant que ce flux, qui ne concerne que les très petites communes, avait en réalité pour fonction essentielle de maîtriser le prix à un niveau artificiellement bas par rapport aux équilibres normaux des autres services. Ces subventions sont certes variables pour compenser des dépenses elles-mêmes variables, mais, en leur absence, c'est la gestion interannuelle financière qui y pourvoirait et il a semblé logique de considérer qu'elle contribuait de fait à la constitution d'un excédent brut d'exploitation sinon très insuffisant pour constituer l'autofinancement.
- aides aux SPEA de la part des départements ou des régions = 530 M€ : source mission, annexe A.27. Ce chiffre risque d'être surestimé, mais les informations sont à ce stade manquantes pour une estimation sérieuse de ce flux.

[205] Il ne s'agit que d'un ordre de grandeur car la consommation moyenne multipliée par le prix unitaire moyen n'est pas rigoureusement égal à la recette moyenne

- contributions des communes au budget eau et assainissement pour rémunérer le travail de gestion des eaux pluviales effectué grâce aux réseaux unitaires = 190 M€ : source E&Y/DEB. Il a été considéré ici que cette recette, qui pour partie intéresse des travaux d'investissement , était intégralement à considérer ici comme recette d'exploitation, la répartition entre ces deux destinations n'étant pas connue.
- dépenses d'exploitation = 6700 M€ : source E&Y/DEB si on considère que les 8600 M€ annoncés incluent les redevances de l'agence. Ceci donne un ordre de grandeur cohérent avec le calcul suivant[206] utilisant les chiffres produits par la mission dans l'annexe A.20 à A.23 : charges d'exploitation hors TVA et comptes de tiers = 0,77 €/m^3 pour l'AEP, et 0,80 €/m^3 pour l'AC qui ne concerne que 90 % des volumes, ce qui pour 3706 Mm^3 donne 5522 M€, à majorer de 10 % pour tenir compte des dépenses plus élevées dans les services de plus petite taille, soit 6075 M€ auxquels il faut ajouter pour la comparaison des chiffres les 630 M€ de charges financières indiquées par E&Y/DEB qui sont ici individualisées.
- dépenses d'investissement = 6500 M€ : source BIPE/FP2E, cohérent avec l'estimation E&Y/DEB (6695M€) mais aussi avec l'ordre de grandeur fourni par un calcul similaire au précédent à partir des charges d'investissement figurant dans les annexes A.20 à A.23 : charges d'investissement hors TVA = 0,78 €/m^3 pour l'AEP, et 0,95 €/m^3 pour l'AC qui ne concerne que 90 % des volumes, ce qui pour 3706 Mm^3 donne 6052 M€ à majorer de l'ordre de 10 % pour tenir compte des dépenses plus élevées dans les services de plus petite taille, soit 6650 M€.
- solde emprunt nouveau moins remboursements en capital = 740 M€ : estimation de la mission selon le raisonnement suivant : pour financer 6500 M€ d'investissement, les SPEA disposent de 3335 M€ d'excédent brut d'exploitation (9460 + 275 + 110 + 190 – 6700), de 700 M€ provenant des particuliers et de 1730 M€ de subventions diverses, soit un besoin net de 740 M€. Ce montant serait cohérent avec un emprunt de 1650 M€ environ qui représente environ 20 % du coût des investissements, ce qui est une pratique moyenne pour les infrastructures d'eau et d'assainissement. En effet, si l'on considère qu'un montant de 1650 M€ est emprunté chaque année depuis longtemps et remboursé en moyenne au bout de 20 ans, on obtient d'une part une valeur actualisée du remboursement en capital de 55 % de 1650 soit 910 M€ et un solde net de 740 M€ ; en outre, les intérêts cumulés d'un emprunt annuel de 1650 M€ seraient bien d'un ordre de grandeur de 600 M€ de coût annuel.

A 28.7.3 : Les investigations à mener à l'avenir

Même si les principaux chiffres sont validés et que des ordres de grandeur plausibles ont pu être produits pour d'autres, les incertitudes exposées ci-dessus, qui peuvent porter sur plusieurs centaines de millions d'euros, ne sont pas raisonnables pour un secteur d'activité aussi important que celui des SPEA, qui est par ailleurs jugé peu transparent. La mission formule en conséquence dans le rapport un ensemble de recommandations précises pour développer une information consolidée au niveau national dans le domaine de l'économie des services d'eau.

[206] Il ne s'agit que d'un ordre de grandeur car la charge d'exploitation moyenne pour une ville de 100 000 habitants n'est pas applicable à l'ensemble de la population ; pour les habitants servis par des infrastructures de plus petite taille, les charges unitaires sont plus élevées, ce qui conduit à un surcoût moyen de 10 % environ.

Accès, tarification, facture et information pour les ménages

Liste des annexes

Annexe 29 : Accès aux services pour les plus démunis.....317
A 29.1 : Un enjeu de grande ampleur.....317
A 29.2 : Contexte international.....318
A 29.3 : Situation du droit français.....319
A 29.4 : Qui peut au mieux assurer cette responsabilité ?.....319
Annexe 30 : Perceptions des utilisateurs, information et médiation.....321
A 30.1 : Enjeux de perception.....321
A 30.2 : L'eau : une consommation des ménages ?.....323
A 30.4 : Information des utilisateurs.....324
A 30.5 : Médiation.....325
Annexe 31 : Présentation de la facture d'eau.....327
Annexe 32 : Prix pratiqués.....329
A 32.1 : Les prix conventionnels.....329
A 32.2 : Comparaisons internationales.....331
A 32.3 : Les travaux de l'INC publiés dans 60 millions de consommateurs.....334
A 32.4 : Les bases de données et les études sur le prix.....335
Annexe 33 : Facteurs explicatifs du prix de l'eau : analyse de l'ONEMA.....339
A 33.1 : Méthodologie.....339
A 33.2 : Données utilisées.....340
A 33.3 : Corrélations simples.....342
A 33.4 : Analyse multivariée du prix de l'eau potable.....344
A 33.5 : Analyse multivariée du prix de l'assainissement collectif.....348
A 33.6 : Interprétation227.....350
Annexe 34 : Tarification et effort des ménages.....355
A 34.1 : Evolution des encadrements.....355
A 34.2 : La facture d'eau pour les ménages.....357
A 34.3 : Effort financier des ménages.....365
Annexe 35 : Tarifications équitables et aides sociales.....367
A 35.1 : Pourquoi l'idée d'une tarification équitable de l'eau ?.....367
A 35.2 : De nombreuses initiatives parlementaires successives.....369
A 35.3 : Fonds de solidarité logement (FSL).....371
A 35.4 : Une tarification progressive n'est pas une tarification sociale249.....373
A 35.5 : Des exemples dans d'autres secteurs.....374
A 35.6 : Les dispositions existantes.....377
A 35.7 : Les expérimentations ouvertes par la loi Brottes.....378
A 35.8 : Propositions.....383
Annexe 36 : Équité entre usagers.....389
A 36.1 : Équité entre l'assainissement collectif et non-collectif.....389
A 36.2 : Usagers disposant de leur propre ressource en eau.....389

A 36.3 : Résidences secondaires et équipements touristiques : le problème des consommations saisonnières.....389
A 36.4 : Tarifs inadaptés à certains usages.....389
A 36.5 : Non paiement des factures et prélèvements sauvages.....390

Annexe 29 : Accès aux services pour les plus démunis

Organiser un service public parmi les « services essentiels » suppose de le rendre accessible à tous. Cet accès se décline en deux dimensions complémentaires :

- accès physique à des équipements adaptés,
- accessibilité (financière) du service selon les revenus des ménages.

La première question est très souvent sous-estimée en France, c'est pourtant elle qui fonde le premier des droits reconnus par les Nations-unies et ce problème n'est pas négligeable, loin de là, en France. Si l'on pense immédiatement aux réfugiés, aux SDF et aux logements indignes en métropole, on oublie souvent que cette question concerne des parts importantes de la population de Mayotte et de la Guyane.

On rappelle ici les textes auxquels il est souvent fait référence, dont l'analyse est parfois rendue difficile par des problèmes de vocabulaire dans les traductions.

L'annexe 35 traite, elle, des mesures prises pour les ménages à faibles revenus, disposant d'un domicile équipé, et abonnés des services publics, acquittant des factures directement ou via les charges de leurs immeubles.

A 29.1 : Un enjeu de grande ampleur

Le rapport d'I. Monteils et de P. Rathouis en 2011 dressait le constat suivant :

« Pour ce qui concerne les personnes sans abri, leur nombre était estimé en 2001 à environ 100 000 par l'INSEE et le nombre des personnes « en situation particulière de logement (habitat mobile, chambres d'hôtel, habitat contraint) à 300 000. Depuis, ces chiffres ont augmenté sensiblement. Par ailleurs, on estime à 400 000 le nombre des gens du voyage en France, soit environ 100 000 ménages. Si aucune disposition législative n'a prévu de garantir l'accès à l'eau pour les personnes sans domicile fixe, tel n'est pas le cas pour les gens du voyage puisque la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et le décret n°2007-690 du 3 mai 2007 (pris pour son application) prévoient l'obligation pour les communes d'aménager des aires d'accueil qui doivent comporter une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil. L'on comptait ainsi 42 000 places en France fin 2008, soit 40 % des besoins.

La question d'un accès physique à l'eau a fait l'objet de propositions du Conseil d'État qui préconisait d'obliger les communes à ré-ouvrir les points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abris, sous forme d'un nouveau service de bornes-fontaines, géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion (rapport public 2010). Il ne doit en aucun cas s'agir d'une alimentation gratuite, le droit à l'accès à l'eau ne s'entendant pas en effet par la mise à disposition gratuite d'eau potable, puisque selon les textes en vigueur, « toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante »

Ce constat d'une situation qui s'aggrave doit, quelques années seulement plus tard, encore être complété. D'une part, comme l'a montré le rapport CGEDD-CGAAER-IGA pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM[207], les habitats informels[208], notamment de Mayotte et de Guyane,

[207] François Colas-Belcour, Étienne Lefebvre, Pierre-Alain Roche, Maxime Tandonnet et Jean-Claude Vial : « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les régions et départements d'outre-mer et à Saint-Martin », rapport CGEDD n°009763-01, IGA n°15-050/14-063/01 et CGAAER n°14065, juin 2015.

[208] Définis à l'article 8 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 : « les secteurs d'habitat informel, [sont]constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la

liés essentiellement à l'immigration illégale, concernent des populations importantes, difficiles à chiffrer, mais qui s'approchent certainement à eux seuls le niveau de 100 000 ménages cité pour les gens du voyage. Et les préconisations du Conseil d'État de développer des services de bornes-fontaines et de latrines publiques devraient y trouver une application prioritaire, tel que préconisé par cette mission. D'autre part le flux de réfugiés sur le territoire métropolitain a largement augmenté. Mais le constat qualitatif et la nécessité d'agir pour cet accès physique aux services essentiels, tel qu'il a été posé il y a plus de 5 ans maintenant, reste toujours d'une cruelle actualité.

A 29.2 : Contexte international

L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, par une résolution du 28 juillet 2010 a établi que « **le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme** ».

Le droit à l'assainissement peut prêter à confusion : pour comprendre l'esprit qui a présidé à l'élaboration de cette résolution, on peut par exemple se reporter à l'introduction de l'ouvrage de Catherine de Albuquerque[209] :

« *L'assainissement joue un rôle crucial dans notre quotidien alors qu'il est souvent minimisé ou passé sous silence en raison d'interdits culturels. Déféquer à l'air libre, dans la rue et dans les champs est une réalité intolérable que vivent pourtant chaque jour plus d'un milliard d'individus. Les femmes, notamment, doivent protéger leur dignité en urinant ou en déféquant uniquement dans l'obscurité. Elles mettent ainsi en danger leur sécurité, en s'exposant aux attaques des hommes ou des animaux, et leur santé, dans la mesure où elles ne peuvent uriner ou déféquer quand elles le souhaitent. Même lorsque les individus ont à leur disposition des toilettes ou des latrines réservées, celles-ci sont fréquemment insalubres, coûteuses ou trop éloignées du domicile ou du lieu de travail. D'autre part, les besoins spécifiques des femmes et filles dus ou en raison de leur cycle de menstruation sont souvent ignorés. Dans bien des parties du monde, les besoins des individus ayant accès à des services d'assainissement en termes de traitement des eaux usées et d'élimination et/ou de réutilisation des eaux usées domestiques ou issues d'autres sources ne sont pas pris en compte, les eaux usées étant rejetées dans des plans d'eau ou dans le sol sans le moindre traitement. Cette situation a des incidences particulièrement néfastes sur l'environnement, la qualité de l'eau potable et à terme, sur la santé humaine.* »

Les objectifs du développement-durable (*sustainable development goals*) à échéance de 2030, comportent un objectif 6 consacré à l'eau[210] dont cinq cibles ont un lien direct avec l'objet de la mission :

« *Objectif 6. Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau.*

- *6.1 D'ici à 2030,* ***assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable****.*
- *6.2 D'ici à 2030, assurer* ***l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats*** *et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.*[211]*.*

---

desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes. »

[209] Catherine de Albuquerque, rapporteuse spéciale des Nations-Unies : « *Droit au but : bonnes pratiques de réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement* », 2013, WWC.

[210] Ces objectifs ont été adoptés le 25 septembre 2015 lors de la 70e session de l'assemblée générale des Nations Unies). La version « française » de ces objectifs comporte des traductions un peu malhabiles de la version anglaise qui fait référence. Elles ont été corrigées ici par la mission pour en faciliter la lecture.

[211] L'indicateur pressenti (nov 2015) pour cette cible est *: « Percentage of population using safely managed sanitation services ».*

- *6.3 D'ici à 2030, **améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution**, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, **en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées** et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.* [212]

- *6.4 D'ici à 2030, augmenter considérablement l'**utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs** et garantir la soutenabilité des prélèvements et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau.[…]*

- *6.b Appuyer et renforcer la **participation de la population locale** à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement ».*

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi dite Lesage[213] « *La France a pris de nombreux engagements internationaux en matière de droits à l'eau potable et à l'assainissement avec la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte sociale européenne révisée, le Protocole « eau et santé », dit de Londres, à la Convention d'Helsinki de 1992 et la Convention européenne des droits de l'Homme. De plus, elle s'est engagée à de nombreuses reprises à adopter des dispositions législatives pour que ces engagements internationaux soient transcrits dans le droit interne pour qu'ils deviennent effectifs* ».

Notamment pour les quartiers informels, les migrants, les plus démunis et les ménages pauvres, les objectifs de développement durable supposent qu'en France même, et tout particulièrement dans les départements et régions d'Outre-Mer (DROM) des efforts soient consentis pour adapter les textes et la réalité pour répondre à ces objectifs internationaux. La France sera conduite, comme tous les pays, à faire régulièrement rapport de l'avancée de la mise en œuvre de ces objectifs et cibles, selon une batterie d'indicateurs précis de résultats.

A 29.3 : Situation du droit français

L'article L. 210-1 du code de l'environnement, issu de l'article 1er de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite « LEMA », prévoit aujourd'hui que « **chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous** ».

A 29.4 : Qui peut au mieux assurer cette responsabilité ?

Les autorités organisatrices ayant la responsabilité des services d'eau potable et d'assainissement semblent pour la mission les plus appropriées pour être explicitement chargées de veiller à offrir les services permettant d'assurer l'exercice de ce droit. Certes, elles ne disposent pas des équipements publics susceptibles d'être mobilisés, mais ceux-ci sont de toutes façons aujourd'hui sous la responsabilité de diverses collectivités (communes, départements et régions, mais aussi nombre de structures intercommunales ayant des compétences dans les domaines scolaires, sportifs, etc.). Quelle que soit la collectivité en responsabilité, elle devra conventionner avec d'autres pour les questions d'accès. Les autorités organisatrices des SPEA présentent en revanche l'avantage de disposer d'une parfaite connaissance des systèmes de distribution et de collecte, qui permettent d'optimiser cette offre de services. Elles interviennent pour beaucoup d'entre elles, en mobilisant le bénévolat de leurs agents pour la mise en œuvre la solidarité internationale dans le cadre de la loi Oudin-Santini :

---

[212] L'indicateur pressenti (nov 2015) pour cette cible est : « *Percentage of wastewater safely treated, disaggregated by economic activity* ».

[213] Assemblée nationale : proposition de loi n°2715 modifiée, « visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement », enregistrée le 8 avril 2015. http ://www. assemblee-nationale. fr/14/pdf/propositions/pion2715. pdf. Cette proposition de loi a été examinée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2015 et est enregistrée à la date de rédaction de ce rapport sous le numéro 3199 et l'intitulé « visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement » .

nul doute qu'au sein de nombre d'entre elles et de leurs opérateurs se trouveront également de nombreuses bonnes volontés pour faire de cette noble mission de solidarité une valeur forte d'entreprise.

Ce choix de la compétence des autorités organisatrices des SPEA paraît enfin la plus conforme à l'esprit de l'exercice de ce droit en pleine dignité, même s'il est ensuite exercé avec des associations d'intermédiation qui seront souvent indispensables (gestion des bornes fontaines ou des latrines). Cette compétence ne peut sans doute en revanche bien s'exercer qu'avec l'appui des services sociaux communaux qui sont les interlocuteurs quotidiens de ces associations.

Annexe 30 : Perceptions des utilisateurs, information et médiation

A 30.1 : Enjeux de perception

A 30.1.1 : Satisfaction des services rendus

Le baromètre annuel CIE-EAU – TNS SOFRES (données disponibles sur le site du CIEAU, ceux cités ici sont ceux de l'enquête 2014 publiée en 2015, mais ces données sont très stables d'une année à l'autre) fait état d'un haut niveau de satisfaction du services rendu pour l'eau potable et l'assainissement :

- Plus de 8/10 des Français interrogés se déclarent satisfaits ou très satisfaits du service (l'institut Paul Delouvrier fait état d'un taux global de satisfaction de seulement 2/3 pour un indicateur analogue, mais concernant globalement l'ensemble des services publics) ;
- 8/10 considèrent que la qualité de l'eau potable est bonne et 7/10 lui trouvent bon goût ; la moitié considère que cette qualité est stable et ceux qui pensent qu'elle s'est améliorée sont presque deux fois plus nombreux que ceux qui pensent qu'elle s'est dégradée ;
- 3/4 des Français interrogés déclarent avoir confiance dans le système de contrôle de la qualité de l'eau potable.

A 30.1.2 : Consentement à payer mais faible motivation de solidarité

Selon ce même baromètre :

- 3/4 des Français interrogés considèrent que les traitements de potabilisation d'une part et de dépollution des eaux usées d'autre part nécessitent des investissements financièrement lourds ; une proportion analogue jugent « normal » de payer pour ces services ;
- ils considèrent à 9/10 que la pollution de l'eau augmente le coût des traitements ;
- ce taux tombe à 6/10 pour les redevances environnementales ;
- et moins de la moitié des Français interrogés sont favorables à contribuer à un dispositif de solidarité tarifaire et moins de 1/3 connaissent les dispositifs existants.

A 30.1.3 : Perception du prix : les prix unitaires ne disent rien aux gens

Selon ce même baromètre :

- 2/3 des Français interrogés trouvent que le service d'eau est « plutôt cher » ;
- 9/10 pense que les prix vont augmenter ;
- Plus des 2/3 disent ne pas connaître le prix au m^3, et seulement un tiers disent ignorer le montant de leur facture.
- Quand ils indiquent connaître ces prix :
  - ils surévaluent sensiblement le prix au m^3
  - mais sous-estiment sensiblement la facture totale.

A 30.1.4 : Efforts pour économiser l'eau

Les gestes responsables sont plébiscités :

- de 7/10 à 9/10 des Français interrogés disent privilégier les douches, être attentifs aux fuites et ne pas jeter de produits polluants,
- 6 sur 10 disent éviter de laver leur voiture à leur domicile ;

- 9/10 des Français interrogés disent être attentifs à leur consommation :
    - 4/10 principalement pour les économies financières
    - 5/10 principalement pour des raisons environnementales
        - 3/10 pour préserver les ressources
        - 2/10 pour contribuer à la sauvegarde de la planète

A 30.1.5 : Confiance

Cette perception généralement positive par les concitoyens des questions relatives aux SPEA, comme de façon générale à la gestion de l'eau, semble comporter encore de nombreuses incompréhensions, malgré des moyens significatifs consacrés à l'information.

Parole d'acteurs

« Quoi qu'on fasse et quoi qu'on dise, depuis l'affaire Carignon, on est suspect ».

Un responsable d'opérateur privé

« On me dit que c'est l'augmentation des charges d'énergie qui explique la hausse de prix, mais on ne peut pas me donner les montants des factures correspondantes pour que je comprenne ».

Un responsable d'association de consommateurs

« La presse titre que nous sommes les plus chers de France, mais c'est normal, au prix où nous devons acheter l'eau et la transporter »

Un responsable d'un grand syndicat en régie

A 30.1.6 : « Empreinte eau » des utilisations

La consommation domestique des ménages en eau est une très faible part de l'empreinte eau[214], c'est-à-dire de l'ensemble des impacts sur les ressources en eau des biens et services consommés par les ménages (consommateurs finaux d'un ensemble de productions) : seulement de l'ordre de 50m^3/an/hab sur un total de 1300 m^3/an/hab.

Il convient donc d'éviter d'aborder la question de la réduction des consommations domestiques d'une façon trop naïve :

- au sein de l'habitation, l'enjeu des gaspillages d'eau par des fuites ou des pratiques immodérée de consommation est sans commune mesure en termes de ressources en eau avec de très modestes variations des pratiques alimentaires et notamment certaines alimentations carnées (« l'eau se mange, elle ne se boit pas » ; cette formule doit être comprise en relation avec les quantités d'eau qu'il a fallu soustraire dans un milieu donné pour produire la nourriture) ;

[214] La notion d'empreinte eau a été introduite au début des années 2000 en vue de proposer un indicateur qui mette en relation la consommation de biens et services avec son impact sur la ressource en eau à l'échelle planétaire. L'expression est inspirée de l'empreinte écologique développée au cours de la décennie précédente par le GFN (*Global Footprint Network*) et portée notamment par le WFN (*Water Footprint Network*). Voir notamment Daniel Zimmer, « *l'empreinte eau* », ed. Charles Léopold Mayer, France, 2013.

- à l'échelle locale, dans les secteurs de fortes tensions des ressources en eau, ce sont les consommations de l'arrosage des jardins, du lavage des voitures et l'alimentation des piscines qui méritent une attention particulière ;
- les mesures d'économie du système d'approvisionnement en eau potable dans son ensemble sont essentiellement symboliques au motif du légitime partage des efforts avec les consommateurs professionnels (notamment agricoles) chez qui ces économies sont essentielles pour les ressources.

La culture collective légitimement partagée (voir ci-dessus) est que l'eau doit être économisée, que l'idéal n'est pas de la consommer le plus possible, mais au contraire qu'il faut accepter d'en user sans en abuser, que c'est un bien commun dont la disponibilité pour tous dépend de l'effort de tous pour modérer son usage : c'est donc bien le principe d'une gestion en bien commun qui sous-tend les comportements plutôt qu'une logique de consommation.

A 30.1.7 : Eau pure, eau douce et eau potable

La récente encyclique *Laudato Si*' du Pape François (§ 28) illustre les confusions existantes :

« L'eau potable et pure représente une question de première importance, parce qu'elle est indispensable pour la vie humaine comme pour soutenir les écosystèmes terrestres et aquatiques. Les sources d'eau douce approvisionnent des secteurs sanitaires, agricoles et de la pêche ainsi qu'industriels ».[215]

Ces mêmes confusions apparaissent dans les enquêtes conduites annuellement par le CIEAU :

- ¾ des Français interrogés considèrent que l'eau est potable dans la nature ;
- ½ des Français interrogés pensent que le traitement des eaux usées produit de l'eau potable.

A 30.2 : L'eau : une consommation des ménages ?

A 30.2.1 : L'eau dans les dépenses des ménages

L'eau est un poste relativement modeste dans l'ensemble des dépenses des ménages directement liées au logement (de l'ordre de 10 %, deux et demi fois moins que l'énergie) (Tableau 45).

Dépense annuelle moyenne par ménage métropolitain : logement et charges directement liées	4173 €
Eau potable et assainissement	**397 €**
Autres charges (ordures, etc.)	484 €
Électricité, gaz et autres combustibles	1283 €
Loyers (nets des aides)	1852 €
Travaux courants d'entretien et de réparation	157 €

Tableau 45: Charges moyennes annuelles des ménages directement liées au logement. D'après données INSEE, 2011[216]*.*

[215] Ce n'est pas un problème de traduction, comme en atteste le texte latin : « ***Potabilis puraque aqua*** *summi ponderis est quaestio, cum ad vitam humanam sit necessaria et ad terrestria et aquatica oecosystemata sustinenda.* ***Aquae dulcis fontes*** *ordinibus sanitatis, agrorum rerumque pastoriciarum atque industriae inserviunt.* »

[216] Données issues de diverses sources INSEE. Les données pour l'eau potable et l'assainissement sont celles figurant dans la base des données mensuelles des indices de prix à la consommation. Elles incluent depuis 2011 les redevances des agences de l'eau avec une ventilation entre eau potable et assainissement qui sera discutée par ailleurs. Le montant des « autres charges » ont été ajustés par la mission pour en tenir compte.

A 30.3 : L'eau et d'autres actes de consommations

En 2014, selon une enquête du centre d'information sur l'eau (CIEau), un Français sur deux pensait payer plus cher son eau que sa facture de téléphonie mobile. Or d'après le CIEau, la facture annuelle d'un client d'opérateur mobile atteint 286 euros, soit 100 euros ou 54 % de plus que la facture moyenne annuelle en eau (eau potable et assainissement collectif) qu'il évalue à 185 euros par habitant. Cette comparaison, qui n'est pas exempte elle-même de fragilité[217] illustre le fait que la perception d'un prix élevé de l'eau n'est pas toujours appuyée sur une connaissance réelle du montant des factures d'eau et d'assainissement.

Il peut sembler paradoxal que, pour le service d'eau qui est *a priori* plus vital que celui du téléphone, le consentement à payer apparaisse le plus faible. L'eau potable et l'assainissement semblent donc perçus désormais comme des services « allant de soi », qui sont dus à tous citoyens et pour lesquels l'usager n'opère aucun choix : donc pourquoi ne seraient-ils pas délivrés gratuitement (c'est-à-dire payés par l'impôt), et en tout cas, si un paiement est demandé en lien avec cet acte d'usage plutôt que de consommation, quel que soit le niveau de revenu, il est souvent considéré comme excessif *a priori* et en quelque sorte *par principe*. Le fait qu'en l'absence de paiement le service du téléphone ne soit pas assuré est aujourd'hui (encore) perçu comme normal et son accès comme un acte volontaire. L'utilisation des services d'eau ne semble donc plus à proprement parler considérée comme un acte de consommation.

A 30.4 : Information des utilisateurs

A 30.4.1 : Les factures

Le consommateur est directement destinataire de sa facture d'eau lorsqu'il est en habitat individuel et qu'il est raccordé au réseau collectif. La facture d'eau est peu lisible pour le consommateur. Pourtant les destinataires la considèrent Un nouveau modèle de facture proposé par la CCPQSPEA du comité national de l'eau (CNE) devrait permettre d'améliorer la communication vers les usagers qui la reçoivent (Annexe 31 : nouveau modèle de facture d'eau).

En revanche, la plupart des ménages en habitat collectif ne reçoivent pas de facture d'eau. Quand l'immeuble est équipé d'un seul compteur, c'est le syndicat de copropriété qui est abonné : le montant de la facture est reporté dans les charges de la copropriété, et la consommation répartie le plus souvent selon la superficie du logement ou les tantièmes. Lorsque l'immeuble est équipé en compteurs divisionnaires, la consommation de chaque habitation est mesurée ; l'abonnement reste collectif, la facture est toujours payée via les charges de copropriété, mais répartie selon les consommations individuelles mesurées. Controversée en raison de son coût, l'individualisation progressive des compteurs présente l'avantage d'améliorer l'information des usagers en habitat collectif. (ce point est discuté au chapitre 3 du rapport).

A 30.4.2 : RPQS et CCSPL

Des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) ont été instaurées dès 1992, puis relancées par la loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité publiée au Journal Officiel du 28 février 2002. Elles sont obligatoires dans les régions, les départements, et dans les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI-FP de plus de 50 000 habitants. Cette commission comprend des membres de l'assemblée délibérante (comme le conseil municipal) ou de l'organe délibérant de la collectivité et des représentants d'associations locales. La commission examine chaque année le rapport établi par le concessionnaire de

[217] Le fait de comparer une facture auprès d'un opérateur de télécommunication et une facture d'eau par habitant doit être regardé avec circonspection. Pour être plus claire, la comparaison devrait, pour une composition familiale donnée, porter sur la facture totale payée pour l'ensemble des deux services. D'autre part, elle devrait porter, pour l'eau, sur une moyenne des factures payées par un ménage de cette taille et non sur une consommation forfaitaire.

service public ou le bilan d'activité des services exploités en régie, et le rapport du maire sur le prix et la qualité du service (RPQS). La mise en œuvre de ces CCSPL a été largement critiquée par les associations, qui regrettent qu'elles ne soient consultées que sur les textes dont la présentation est rendue obligatoire par la loi, et qu'elles n'ont été mises en place que lorsqu'elles sont obligatoires.

A 30.5 : Médiation

Dès 2009, a été mise en place une structure de médiation mutualisée entre les opérateurs, essentiellement privés à ce jour, dénommée Médiation de l'eau ».

Cette initiative a ainsi anticipé la loi dite consommation du 17 mars 2014 qui impose que tout contrat entre un professionnel et un consommateur mentionne la possibilité de recourir à une procédure de médiation en cas de litige.

L'Union européenne, par le règlement (UE) n° 524/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation et par la directive 2013/11/UE du même jour relative au même objet a généralisé l'accès, pour les consommateurs, au règlement extra-judiciaire des litiges de consommation. Cette directive a été transcrite en droit interne par l'ordonnance n°2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciare des litiges de consommation.

Ces textes étant récents, on en reproduit ci-dessous les principales dispositions, telles qu'elles sont codifiées dans le code de la consommation :

« Art. L. 152-1.-Tout consommateur a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel. A cet effet, le professionnel garantit au consommateur le recours effectif à un dispositif de médiation de la consommation. Le professionnel peut mettre en place son propre dispositif de médiation de la consommation ou proposer au consommateur le recours à tout autre médiateur de la consommation répondant aux exigences du présent titre. Lorsqu'il existe un médiateur de la consommation dont la compétence s'étend à l'ensemble des entreprises d'un domaine d'activité économique dont il relève, le professionnel permet toujours au consommateur d'y recourir. »

« Art. L. 152-2.-Un litige ne peut être examiné par le médiateur de la consommation lorsque :

« a) Le consommateur ne justifie pas avoir tenté, au préalable, de résoudre son litige directement auprès du professionnel par une réclamation écrite selon les modalités prévues, le cas échéant, dans le contrat ;

« b) La demande est manifestement infondée ou abusive ;

« c) Le litige a été précédemment examiné ou est en cours d'examen par un autre médiateur ou par un tribunal ;

« d) Le consommateur a introduit sa demande auprès du médiateur dans un délai supérieur à un an à compter de sa réclamation écrite auprès du professionnel ;

« e) Le litige n'entre pas dans son champ de compétence.

« Le consommateur est informé par le médiateur, dans un délai de trois semaines à compter de la réception de son dossier, du rejet de sa demande de médiation. »

Après 5000 saisines reçues en 5 ans depuis sa création, dont 1847 en 2014 (en augmentation de 17 % par rapport à 2013, cette médiation est à la fois rodée dans ses procédures et encore en phase de montée en puissance. Sur les 1847 saisines de 2014, 586 dossiers ont été déclarés recevables et 385 ont été traités. Dans environ 85 % des cas il a été alors mis fin aux litiges, et une proportion analogue des personnes ayant saisi la médiation s'est déclarée satisfaite de la compréhension de son litige.

Les adhérents de la Médiation de l'eau sont essentiellement des opérateurs privés, mais ce dispositif est ouvert aux autres opérateurs. La SPL Eau du Ponant, par exemple, figure dans la liste des membres adhérents, et le site d'eau de paris renvoie, en cas de litige, vers le site de la Médiation de l'eau.

Cela ne signifie pas que les opérateurs non adhérents de la Médiation de l'eau n'aient pas mis en place de médiateur. Le règlement du service public de l'eau à Paris (applicable au 1er janvier 2013), par exemple, renvoie sur le dispositif de médiation mis en place par la ville de Paris (le Médiateur de la Ville de Paris)[218]. De nombreux cas similaires en régie existent. Sans qu'une statistique ait pu être établie, les opérateurs chargés de la facturation (donc en général de l'eau potable) ont été plus nombreux à mis en place des systèmes de médiation que ceux en charge de l'assainissement. Le SIAAP a mis en place par exemple un système de réclamation en ligne, très orienté vers les odeurs, complété par un dispositif de « jury de nez » permettant aux citoyens de jouer un rôle proactif dans l'amélioration de la qualité de service, mais ne fait pas mention sur son site internet de possibilités de médiation.

Le décret n° 2015-1382 du 30 octobre 2015 relatif à la médiation des litiges de la consommation (NOR: EINC1517228D) a modifié ainsi le code de la consommation en précisant le statut et les fonctions des « médiateurs de la consommation » et qui soumet sa candidature à une commission dont il fixe la composition et le rôle :

Art. R. 155-1.-*La commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation est composée en application de l'article L. 155-1 :*

« a) D'un conseiller d'État ;

« b) D'un conseiller à la Cour de cassation en activité ou honoraire ;

« c) De quatre personnalités qualifiées dans le domaine juridique ou en matière de médiation ;

« d) De deux représentants des associations de consommateurs agréées au plan national ; et

« e) De deux représentants d'organisations professionnelles. »

Il n'y a pas aujourd'hui de suivi national des activités de médiation entre utilisateurs et opérateurs. Celles-ci sont très développées mais les systèmes de médiation sont ou bien spécialisés (cas du médiateur de l'eau), ou bien généraux à l'échelle des collectivités, et ne distinguent alors pas spécifiquement les activités liées aux de services d'eau potable et d'assainissement.

[218] Malheureusement, le rapport 2015 du médiateur de la ville de Paris consulté par la mission ne présente pas de statistiques thématiques qui permettraient de caractériser l'intensité de l'activité de médiation dans le champ des relations avec l'opérateur Eau de Paris. Ce n'est en rien une situation isolée, mais plutôt la généralité. Il ne semble donc guère possible à ce jour de construire une statistique globale de l'activité de médiation de l'ensemble des opérateurs de réseaux de l'eau potable et de l'assainissement.

Annexe 31 : Présentation de la facture d'eau

La proposition adoptée par le comité national de l'eau d'un modèle de facture d'eau présentant les mentions obligatoires prévues par l'arrêté du 10 juillet 1996 présente de façon lisible ces informations (figure 84 pour le recto et figure 85 pour le verso de la facture).

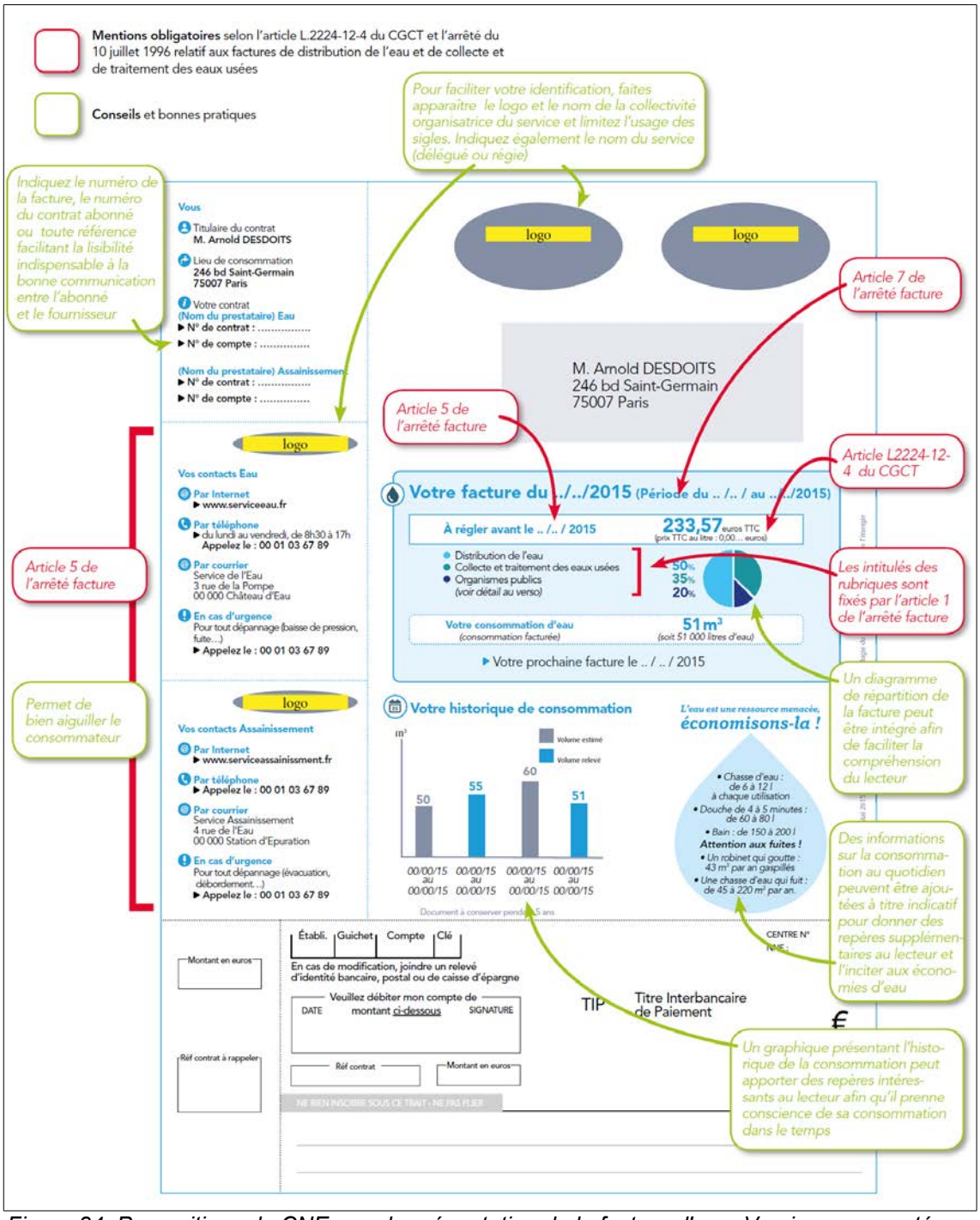


Figure 84: Propositions du CNE pour la présentation de la facture d'eau. Version commentée. Recto. Source, CNE, 2015.

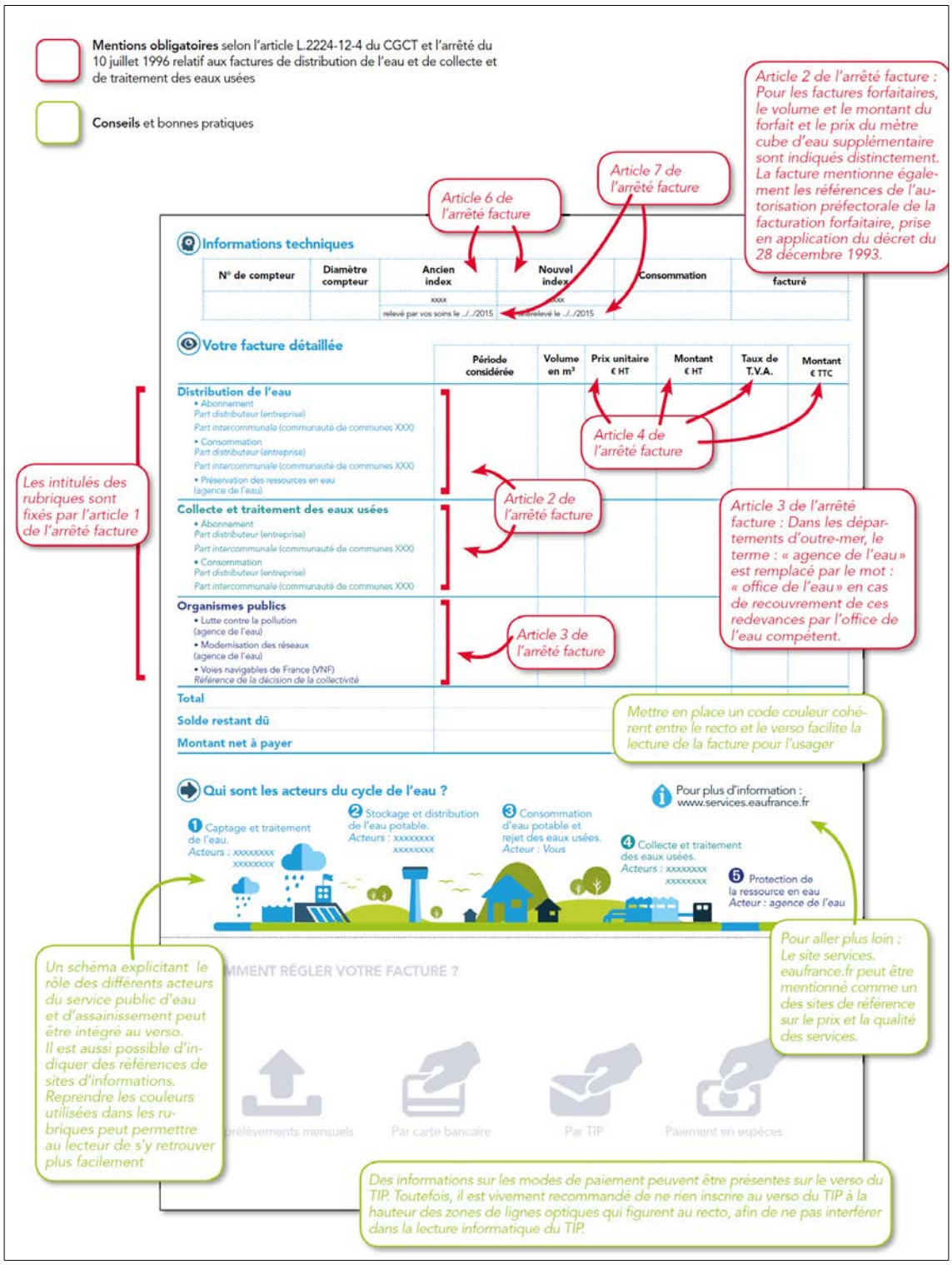


Figure 85: Propositions du CNE pour la présentation de la facture d'eau. Version commentée. Verso. Source, CNE, 2015

Annexe 32 : Prix pratiqués

D'une façon ou d'une autre, le rôle de la facturation est d'équilibrer les charges de services. Vu du point de vue de l'utilisateur, le système apparaît ainsi relativement simple (Figure 86) : après avoir examiné aux chapitres 2 et 3 les questions de recettes à percevoir (partie bleue du graphique) à partir des fonctions à assurer et de l'ingénierie financière possible, on s'intéresse ici aux modes de perception de la recette recherchée, à travers les consommations (volumes vendus, y compris éventuellement à prix nul) et le tarif, constitutifs de sa facture.

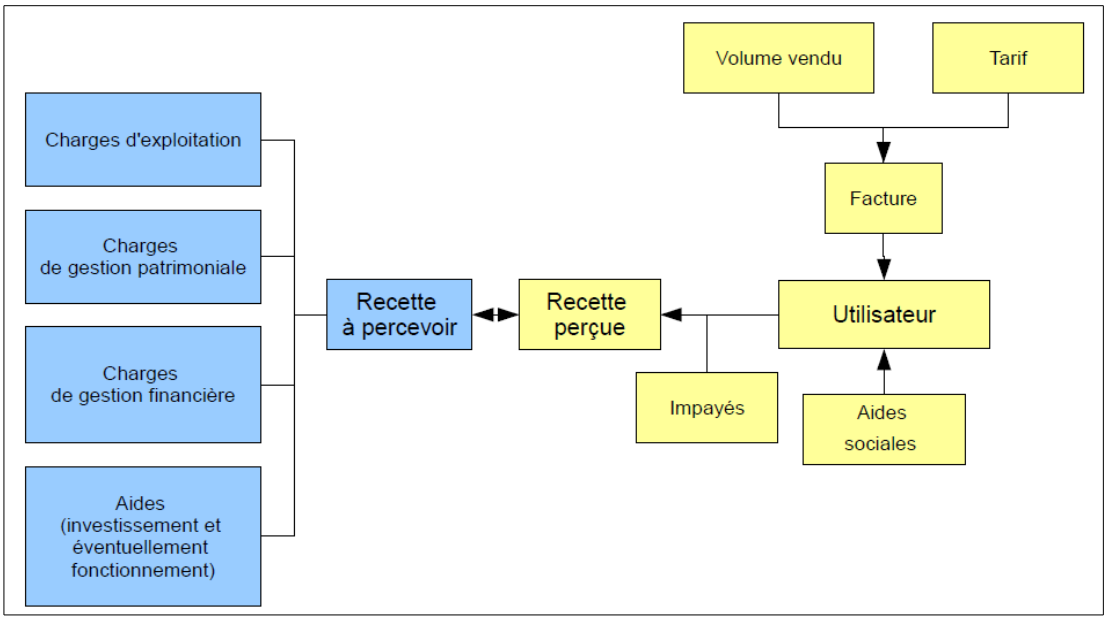


Figure 86: Présentation simplifiée, du point de vue de l'utilisateur, de l'équilibre du service.

A 32.1 : Les prix conventionnels

Dans ce paragraphe, on reprend les éléments relatifs à un prix que nous appelons dans le présent rapport ***prix conventionnel.*** C'est celui qui est généralement utilisé dans l'ensemble de la documentation.

Le *prix conventionnel* est le montant de la facture d'un abonné domestique divisé par le nombre de m³ consommé, *pour un abonné consommant 120 m³ par an*[219].

La facture moyenne par abonné (462 €/an) ainsi calculée sur la base de ces prix conventionnels par l'ONEMA est de 38,50 €/mois (3,85 €/m³), dont en moyenne 20 €/mois pour l'eau potable (2 €/m³) et 18,50 €/mois (1,85 €/m³) pour l'assainissement collectif.

Ce prix conventionnel est différent pour chacun des 35 000 services d'eau et d'assainissement en France. Il varie de moins de 1 €/m³ à plus de 6 €/m³. Les périmètres des services d'eau potable et d'assainissement étant différents, on dispose plus aisément d'une présentation pour chacun de ces services[220] [221]. **Les services dont les prix conventionnels se situent entre 1,5**

[219] Les questions soulevées par cette consommation conventionnelle sont discutées au § 3.4 où sont présentées les formules tarifaires employées.

[220] L'analyse qui consiste, commune par commune, à sommer les prix des deux services n'est pas fait dans la base SISPEA et dans ses diverses exploitations.

[221] Cela suppose quelques conventions pour ventiler la facture, notamment d'affecter les redevances des agences de l'eau selon une règle définie (nous reviendrons sur ce point au §3.2.3)

et 2,5 €/m³ pour l'eau potable et entre 1 € et 2,5 €/m³ pour l'assainissement collectif desservent 80 % de la population (figures 87 et 88).

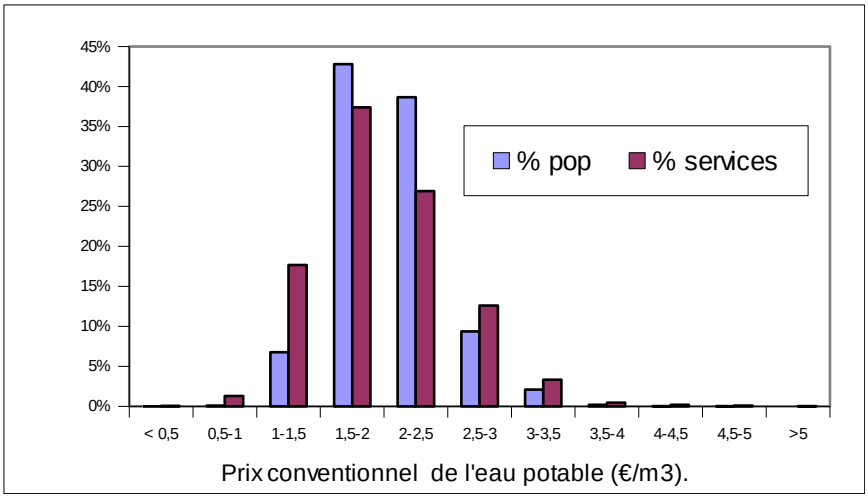


Figure 87: Répartition des services et de la population desservie selon le prix conventionnel de l'eau potable. Données 2011 SISPEA.

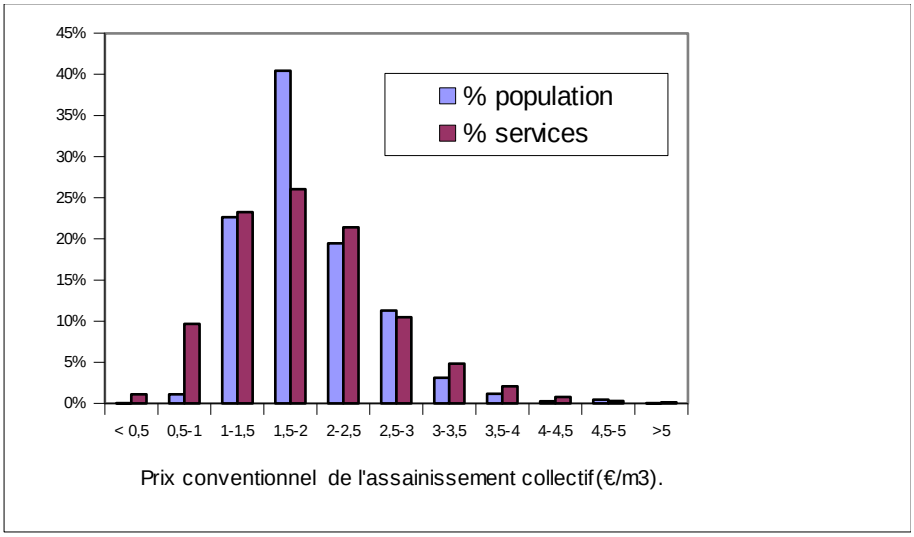


Figure 88 : Répartition des services et de la population desservie selon le prix conventionnel de l'assainissement collectif. Données 2011 SISPEA.

Ce prix est particulièrement bas, notamment pour l'eau potable, en milieux rural, lorsque les distributions sont gérées au niveau communal. Le même phénomène existe, mais moins marqué, pour l'assainissement collectif.

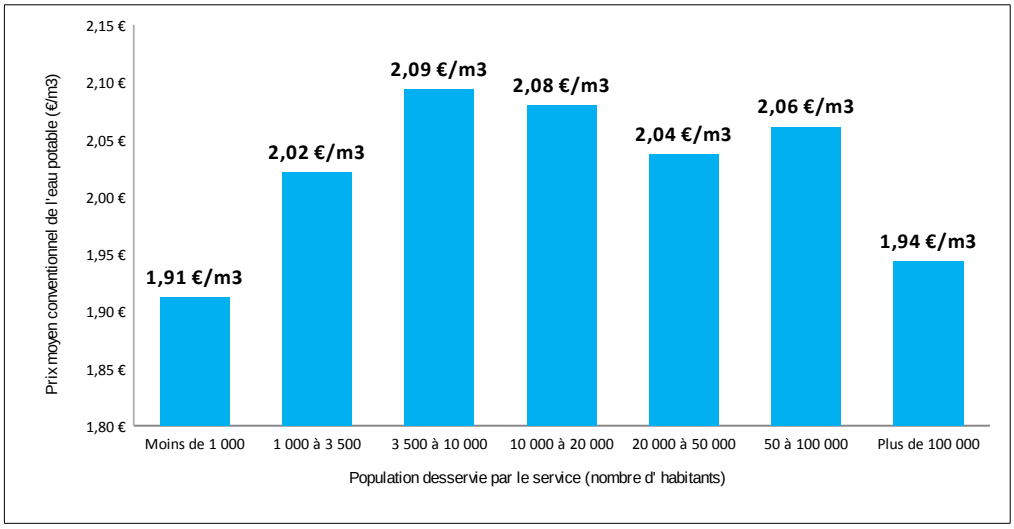


Figure 89: Prix conventionnel des services d'eau potable. Moyenne pondérée pour les services d'une même strate de population. Données SISPEA 2012

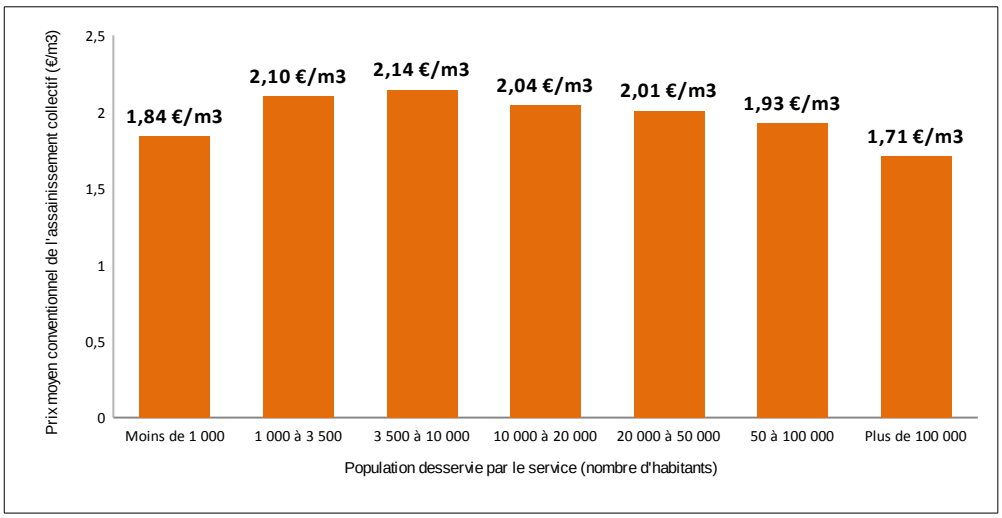


Figure 90: Prix conventionnel des services d'assainissement collectif. Moyenne pondérée pour les services d'une même strate de population. Données SISPEA 2012

A 32.2 : Comparaisons internationales

Ces prix pratiqués en France sont-ils élevés par comparaison avec d'autres pays ?

On peut se reporter sur ce point à deux études :

- une étude actualisée en 2015 de NUS-Consulting qui réalise depuis plus de 10 ans une enquête annuelle pour les 5 plus grandes villes de 10 pays européens, pour la consommation conventionnelle de 120 m^3/an. La mission s'est appuyée en particulier sur cette étude après un certain nombres d'échanges avec la FP2E qui en est le commanditaire[222].

[222] Ce simple fait a conduit certains à en contester l'objectivité. Comme les informations sur les méthodologies employées par NUS-Consulting ne sont pas détaillées dans les études qui citent ce baromètre, la mission a demandé à la FP2E de lui fournir des détails. Cette enquête porte sur les 5

- une étude en 2009 de l'OCDE portant sur des données recueillies, aux dires de l'OCDE, selon des modalités qui mériteraient des améliorations pour les conforter en tant qu'outil de comparaisons (Figure 92).

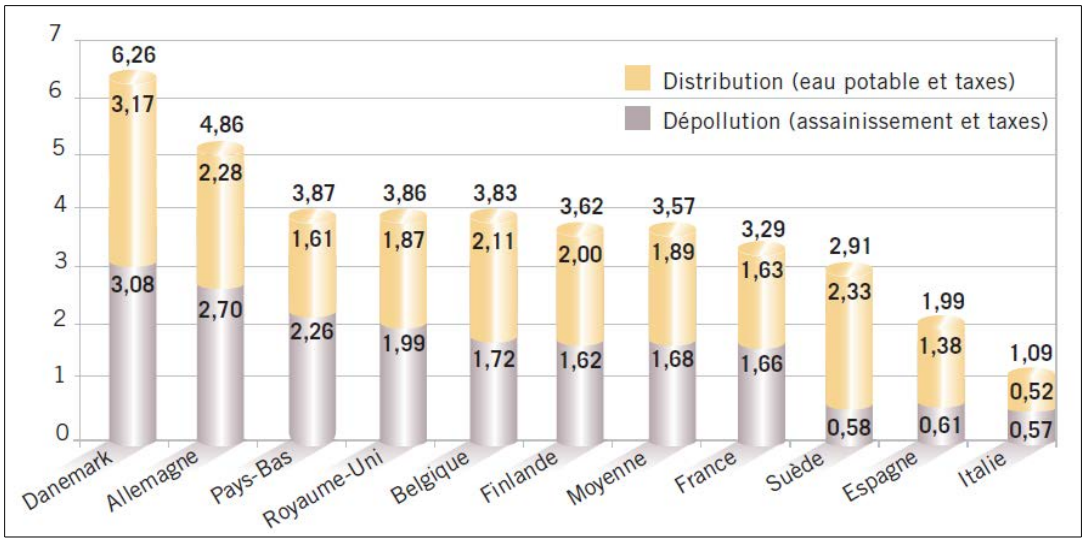


Figure 91: Prix conventionnel de l'eau potable et de l'assainissement collectif des 5 plus grandes villes de divers pays européens. Données 2010. Source : NUS consulting 2011, graphique de FP2E&BIPE, 2012.

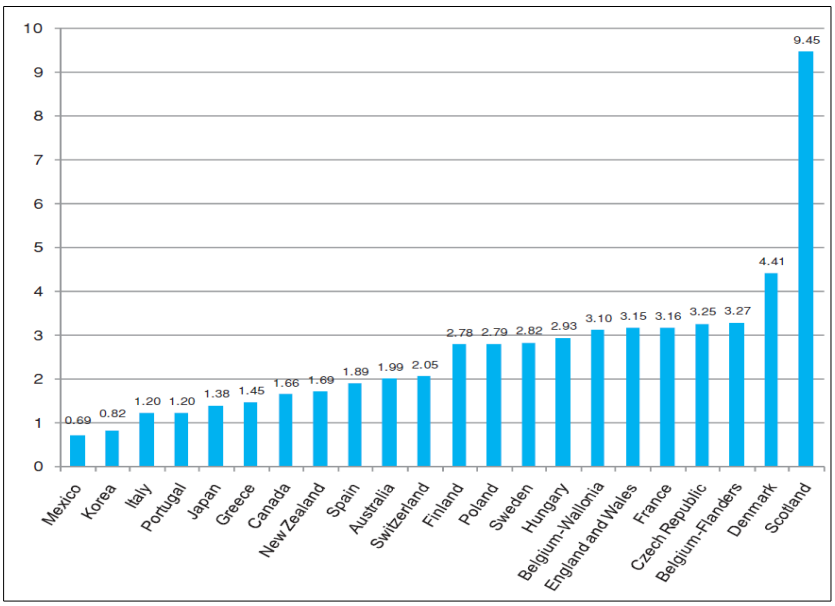


Figure 92: Prix de l'ensemble « eau potable et assainissement » dans les pays de l'OCDE. US$. Source : OCDE, 2009.

plus grandes villes de 10 pays d'Europe (50 millions d'habitants dont 4 en France) : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Ces villes de chaque pays sont les cinq plus grandes communes de chaque pays, en nombre d'habitants (en France : Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice). Les valeurs rapportées à chaque ville sont les valeurs d'une facture d'eau TTC annuelle, sur la base d'une consommation domestique de 120 m^3. Il n'y a eu aucune évolution de méthodologie depuis la première enquête. NUS est un bureau international qui a des correspondants dans les pays qui collectent les tarifications de chaque pays.

La mission a en particulier réuni à partir des données de NUS consulting les valeurs en euros constants et établi des valeurs en euros 2015 pour les prix 2005 et 2010 qui permettent d'évaluer des tendances relatives de ces prix au regard de l'inflation (différente dans les divers pays européens).

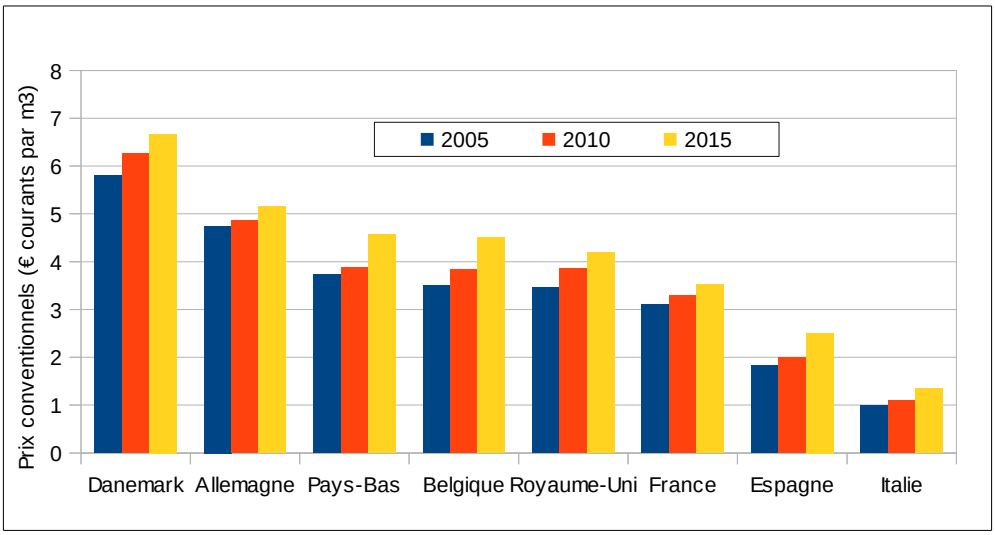


Figure 93: Evolution en euros courants des prix conventionnels dans les cinq plus grandes villes de quelques pays européens. Source : NUS consulting, cité dans divers documents BIPE et FP2E. Données 2005 obtenues par interpolation par la mission entre 2003 et 2010.

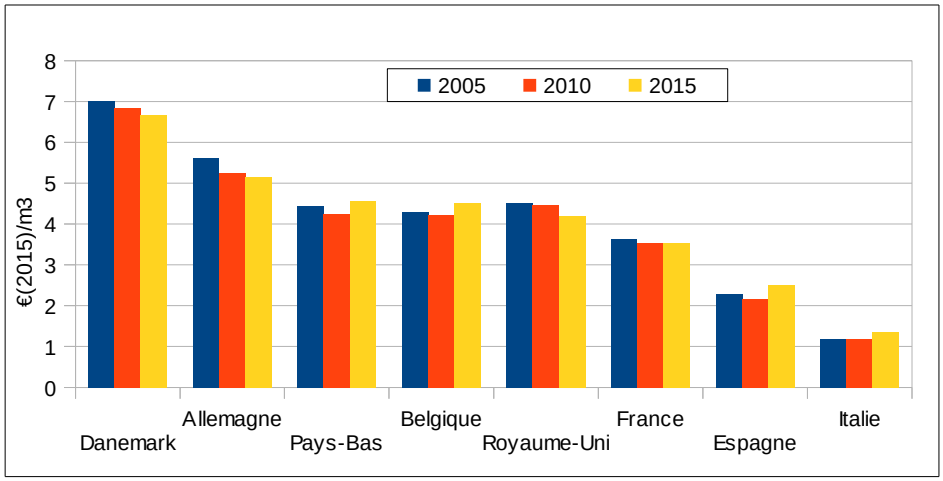


Figure 94: Evolution en euros constants (2015) des prix conventionnels dans les cinq plus grandes villes de quelques pays européens. Source : NUS consulting, cité dans divers documents BIPE et FP2E. Données 2005 obtenues par interpolation par la mission entre 2003 et 2010. Valeurs corrigées des taux d'inflation annuelle de chaque pays.

7. *Recommandation à la FP2E : rendre plus accessible la méthodologie de l'enquête NUS-Consulting (villes concernées, taxes prises en compte), si possible la compléter par les volumes moyens de consommation domestique (L/j/hab) et en faire une rétrospective sur les 10 années.*

A 32.3 : Les travaux de l'INC publiés dans 60 millions de consommateurs

Il est difficile de trouver sur SISPEA des informations qui permettent, hors de toute interprétation, de faire le bilan des prix des grandes villes, de leurs évolutions, etc. L'institut national de la consommation (INC), en partenariat avec des associations, publie chaque année dans la revu 60 millions de consommateurs un dossier qui traite de certains de ces aspects. Celui de 2015, intitulé « opération transparence » réunit un ensemble de données, telles que l'INC les a collectées par enquête directe auprès des consommateurs, dans 130 grandes villes. Ces approches sont indispensables et l'INC amorce, avec ce dossier, une information plus complète des consommateurs, qui tente d'entrer dans l'analyse des facteurs explicatifs.

Ce type de travail devrait être repris et amplifié par SISPEA.

LES 10 VILLES LES PLUS CHÈRES	Prix total du m³ au 1er janvier 2014 (sur la base de 120 m³)	LES 10 VILLES LES MOINS CHÈRES	Prix total du m³ au 1er janvier 2014 (sur la base de 120 m³)
Évreux	5,17 €	Antibes	1,50 €
Saint-Quentin	5,16 €	Gap	2,19 €
Laon	5,06 €	Bourg-en-Bresse	2,50 €
Tulle	4,93 €	Avignon	2,72 €
Privas	4,81 €	Besançon	2,77 €
Aulnay-sous-Bois	4,73 €	Aix-en-Provence	2,79 €
Drancy	4,72 €	Limoges	2,85 €
Colombes	4,65 €	Tours	2,89 €
Niort	4,64 €	Cannes	2,91 €
Asnières-sur-Seine	4,56 €	Colmar	2,94 €

Tableau 46: 10 villes où l'eau est la plus chère et 10 villes ou elle est la moins chère sur 130. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015

LES 10 PLUS FORTES HAUSSES	Évolution 2011-2014
Évreux	+37 %
Bar-le-Duc	+25 %
Agen	+24 %
Chaumont	+21 %
Le Puy-en-Velay	+21 %
Annecy	+19 %
Albi	+19 %
Pau	+18 %
Clermont-Ferrand	+18 %
Saint-Brieuc	+18 %

LES 10 PLUS FORTES BAISSES	Évolution 2011-2014
Antibes	-56 %
Gap	-24 %
Narbonne	-20 %
Périgueux	-15 %
Auch	-13 %
Cannes	-6 %
Strasbourg	-4 %
Pessac	-3 %
Mérignac	-3 %
Bordeaux	-3 %

Tableau 47: 10 plus fortes hausses et 10 plus fortes baisses sur 130 grandes villes. Période 2011-2014. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.

LES PRIX ET LEUR ÉVOLUTION DANS LES 130 VILLES DE NOTRE ÉTUDE

	Prix total du m² au 01/01/2014	Évolution 2011-2014 (sur la base de 120 m³)
Agen	4,55 €	+24 %
Aix-en-Provence	2,79 €	+11 %
Ajaccio[1]	4,01 €	+11 %
Albi	3,71 €	+19 %
Alençon	4,08 €	+9 %
Amiens	2,99 €	+8 %
Angers	3,24 €	+7 %
Angoulême	3,74 €	+6 %
Annecy	3,57 €	+19 %
Antibes	1,50 €	-56 %
Antony	4,40 €	+10 %
Argenteuil	4,01 €	+4 %
Arras	4,05 €	+10 %
Asnières-sur-Seine	4,56 €	+8 %
Aubervilliers	4,16 €	+8 %
Auch	3,89 €	-13 %
Aulnay-sous-Bois	4,73 €	+5 %
Aurillac[1]	3,95 €	+10 %
Auxerre	3,85 €	+5 %
Avignon	2,72 €	+11 %
Bar-le-Duc	4,11 €	+25 %
Bastia[1]	3,53 €	+8 %
Belfort	4,01 €	+8 %
Besançon	2,77 €	+9 %
Blois	4,07 €	+9 %
Bobigny	4,12 €	+8 %
Bordeaux	3,47 €	-3 %
Boulogne-Billancourt	4,13 €	+8 %
Bourg-en-Bresse	2,50 €	+10 %
Bourges	4,35 €	+13 %
Brest	4,30 €	+7 %
Cahors	4,35 €	+13 %
Calais[1]	3,54 €	+6 %
Cannes	2,91 €	-6 %
Carcassonne[1]	4,00 €	11 %
Cergy Pontoise[1]	3,83 €	+8 %
Châlons-en-Champagne	3,10 €	+11 %
Chambéry	3,67 €	+11 %
Champigny-sur-Marne	4,31 €	+8 %
Charleville-Mézières	3,59 €	+10 %
Chartres[1]	4,23 €	+14 %
Châteauroux	4,38 €	+12 %
Chaumont	3,23 €	+21 %
Clermont-Ferrand	3,01 €	+18 %
Clichy	4,19 €	+10 %
Colmar	2,94 €	+8 %
Colombes	4,65 €	+10 %
Courbevoie	4,42 €	+10 %
Créteil	4,25 €	+5 %
Digne-les-Bains	4,00 €	+7 %
Dijon	4,23 €	+12 %
Drancy	4,72 €	+10 %
Dunkerque	4,53 €	+11 %
Épinal[1]	4,47 €	+9 %
Épinay-sur-Seine	4,16 €	+8 %
Évreux	5,17 €	+37 %
Foix[1][2]	4,01 €	+14 %
Gap	2,19 €	-24 %
Grenoble	2,95 €	+12 %
Guéret	4,18 €	+9 %
Issy-les-Moulineaux	4,19 €	+9 %
Ivry-sur-Seine	4,11 €	+8 %
La Roche-sur-Yon	3,14 €	+7 %
La Rochelle	3,90 €	+5 %
Laon[1]	5,06 €	+16 %
Laval	3,26 €	+3 %
Le Havre	4,51 €	+12 %
Le Mans	3,64 €	+8 %
Le Puy-en-Velay[1]	3,43 €	+21 %
Levallois-Perret	4,17 €	+9 %
Lille	3,88 €	+8 %
Limoges	2,85 €	+7 %
Lons-le-Saunier	3,02 €	+11 %
Lorient	4,16 €	+5 %
Lyon	3,35 €	+7 %
Maisons-Alfort	4,00 €	+8 %
Marseille	3,33 €	+6 %
Mérignac	3,47 €	-3 %
Metz	3,45 €	+6 %
Mont-de-Marsan	3,24 €	+17 %
Montauban	3,46 €	-1 %
Montpellier	3,48 €	+12 %
Montreuil	4,26 €	+7 %
Mulhouse	4,15 €	+4 %
Nancy	3,83 €	+5 %
Nanterre	4,48 €	+9 %
Nantes	3,26 €	+7 %
Narbonne	2,97 €	-20 %
Neuilly-sur-Seine	4,13 €	+10 %
Nevers	3,80 €	+11 %
Nice	3,75 €	+10 %
Nîmes	3,54 €	+12 %
Niort	4,64 €	+8 %
Noisy-le-Grand	4,39 €	+7 %
Paris	3,41 €	+7 %
Pau[1]	3,53 €	+18 %
Périgueux[1]	2,99 €	-15 %
Perpignan	3,53 €	+4 %
Pessac	3,47 €	-3 %
Poitiers	3,39 €	+7 %
Privas	4,81 €	+17 %
Quimper	3,33 €	+7 %
Reims[1]	3,15 €	+2 %
Rennes	3,34 €	+11 %
Rodez[1]	3,59 €	+9 %
Roubaix	3,88 €	+8 %
Rouen	3,25 €	+9 %
Rueil-Malmaison	4,54 €	+8 %
Saint-Maur-des-Fossés	4,35 €	+7 %
Saint-Nazaire	4,34 €	+8 %
Saint-Brieuc	3,97 €	+18 %
Saint-Denis	4,10 €	+8 %
Saint-Étienne	3,50 €	-1 %
Saint-Quentin[1]	5,16 €	+3 %
Sarcelles	3,45 €	+4 %
Strasbourg	3,00 €	-4 %
Tarbes	3,71 €	+13 %
Toulon	4,30 €	+10 %
Toulouse	3,62 €	+12 %
Tourcoing	3,88 €	+8 %
Tours	2,89 €	+5 %
Troyes	3,34 €	+7 %
Tulle	4,93 €	+7 %
Valence[1]	3,07 €	+6 %
Vannes	3,03 €	+4 %
Vénissieux	3,35 €	+7 %
Villejuif	4,13 €	+7 %
Villeneuve d'Ascq	3,88 €	+8 %
Villeurbanne	3,35 €	+7 %
Vitry-sur-Seine	4,30 €	+8 %

(1) Calculé à partir de données collectées aux alentours des 1er janvier 2011 et 2014. (2) Prix moyen appliqué à l'ensemble des communes gérées par le Syndicat mixte départemental de l'eau et de l'assainissement de l'Ariège (environ 250 communes).

Tableau 48: Prix et évolution 2011-2014 pour 130 grandes villes françaises. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.

A 32.4 : Les bases de données et les études sur le prix

La question du prix de l'eau et de ses déterminants a été bien documentée par les chercheurs (ENGEES, AgroParisTech, IRSTEA, INRA, Université Paris I Sorbonne).

A 32.4.1 : Bases de données

Ces études statistiques et économétriques s'appuient sur les bases de données suivantes, chacune comportant des informations différentes, concernant des échantillons de services de taille différente et portant sur des dates différentes :

- Les enquêtes IFEN-SOeS

Les enquêtes ont été réalisées en 1998, 2001, 2004 et 2008 et concernent à la fois l'eau potable et l'assainissement. Elles sont exhaustives pour les services de plus de 10 000 habitants et un échantillon représentatif est constitué pour les services de moins de 10 000 habitants pour un total d'environ 5000 communes. Les données DGS sont ajoutées aux enquêtes IFEN-SOeS et donnent l'information du niveau de traitement de l'eau potable. Bien que les enquêtes comprennent à la fois l'eau potable et l'assainissement, les travaux réalisés par l'Université Paris I (Stéphane Saussier) sur ces enquêtes ne concernent que l'eau potable.

- Les enquêtes sur les modes de tarification de l'eau potable et de l'assainissement de 2003 et 2013

Ces enquêtes ont été menées auprès d'un échantillon de 1630 services d'eau et d'assainissement par le CEMAGREF et l'ENGEES en 2003 puis l'IRSTEA en 2013. Sur cet échantillon, 430 communes ont fourni des informations exploitables. Ces enquêtes ont l'avantage de donner des informations précises sur la structure tarifaire (part fixe, part variable, modalité de calcul de la part fixe, tranches du tarif, tarification saisonnière, tarif résidence secondaire, tarification sociale ou chèque eau, catégories d'usagers, possibilité d'installer un deuxième compteur ou compteur jardin, fréquence de facturation, changements de tarification …). Ces données ont été exploitées par les travaux de recherche de Marielle Montginoul.

- Les enquêtes GEA (non accessible)

Le laboratoire de gestion de l'eau et de l'assainissement (ENGEES) a enquêté entre 1998 et 2003 auprès des services d'eau et d'assainissement réalisant des appels d'offres. Les enquêtes concernent 371 services d'eau potable délégués répartis sur 71 départements. L'étude de ces données est basée sur les travaux de recherche de Laetitia Guérin-Scheider et de Serge Garcia et concernent seulement l'eau potable.

- La base de données de la FNCCR

La mission se base également sur l'analyse comparative des services d'eau et d'assainissement menée par la FNCCR. Cette démarche, lancée en 2009, consiste à collecter tous les ans une centaine d'indicateurs de performance et de contexte auprès de collectivités volontaires. En 2012, environ 35 collectivités en AEP (20% de la population) et 27 communes en AC (18% de la population) ont participé à l'analyse comparative. Cette base de données est détaillée et bien complétée mais pose le problème de la représentativité (faible nombre de services et services volontaires). La performance des services d'eau et d'assainissement est analysée selon quatre thématiques : connaissance et gestion du patrimoine, qualité de service à l'usager et tarification, qualité de l'eau/efficacité de la collecte et du traitement des eaux usées, gestion économique et financière. La FNCCR produit un rapport individuel pour chacune des collectivités et un rapport collectif public. (FNCCR 2014)

- La base de données OSEA (non accessible)

Elle regroupe les données sur 164 services opérant dans des communes d'au moins 15000 habitants à partir de la collecte des rapports annuels des délégataires. Elle présente l'avantage d'être récente et fiable bien que n'incluant pas les petits services. La constitution de la base de données pour 2010 à 2012 est en cours de réalisation par Stéphane Saussier et Alexandre Mayol.

A 32.4.2 : Principales démarches

L'étude économétrique de Stéphane Saussier sur les données IFEN-SOeS et DGS donne une première approche des déterminants du prix de l'eau potable (Chong, Saussier et Silverman 2012). Les services exclus de la base de données sont ceux qui une gouvernance différente pour production et distribution, ceux dont les données sont incomplètes ou aberrantes et enfin les 9 plus grandes villes de plus de 200 000 habitants. L'étude repose sur 11 824 observations pour les années 1998, 2001, 2004 et 2008.

Il utilise deux méthodes : la méthode des moindres carrées (OLS pour *ordinary least square*) et la méthode de panel (LSDV pour *last square dummy variable*). La méthode des moindres carrés permet d'expliquer 28% de la variance du prix. La méthode en panel consiste à observer une même collectivité sur plusieurs années et prend donc en compte les choix organisationnels propres au service. Cette deuxième méthode permet d'obtenir de meilleurs résultats puisque les déterminants choisis expliquent 80% de la variance du prix, mais cela revient à accepter l'idée qu'on n'explique pas le prix lui même, mais des variations : cela ne permet pas de comparaison de type « *benchmark* » puisque toutes les données spécifiques à un service par rapport aux autres sont « cachées » dans la variable muette..

Les facteurs corrélés positivement avec le prix de l'eau sont :

- La gestion privée
- Le fait que le service soit en intercommunalité
- Une meilleure conformité de l'eau
- L'intensité du traitement
- Le fait que le service achète de l'eau à d'autres collectivités
- Le fait d'être dans une zone touristique
- La proportion d'eau de surface
- La présence d'un programme d'investissements

Selon ce type d'analyse, par la méthode OLS, l'eau en 2012 serait ainsi 27€ plus chère pour 120 m^3 (+20%) quand elle est fournie par un opérateur privé par rapport à un opérateur public . Dans la méthode LSDV, cet écart serait de 11€ soit 8%. La méthode LSDV par tranches de population permet d'affiner les résultats. Le prix de l'eau plus élevé dans les services en délégation et en intercommunalité ne serait observé que dans les communes de moins de 10 000 habitants. L'intensité du traitement de désinfection ferait augmenter le prix seulement dans les petites communes. Les économies d'échelle seraient observées dans les services de plus de 10 000 habitants. Selon ces auteurs, sur la période 1998-2008, le fait de payer cher n'a pas d'influence sur le renouvellement des contrats dans les petites collectivités. Par contre dans les villes de plus de 10 000 habitants, le fait de payer 10% de plus que le prix moyen fait diminuer de 4,4% la probabilité de renouvellement du contrat. De même le fait que le prix soit plus élevé ne favorise le retour en régie que dans les collectivités de plus de 5000 habitants (Chong, Saussier et Silverman 2012).

Ces estimations sont convergentes avec l'étude à laquelle a participé Alban Thomas (Carpentier, et al. 2006). Les abonnés domestiques des communes en gestion privé en 1998 payaient en moyenne 15,2% plus cher dans les collectivités de moins de 10 000 habitants et 5,7% plus cher dans les collectivités de plus de 10 000 habitants par rapport à des communes équivalentes en régie. La différence n'est significative que pour les petites communes (voir contribution d'A. Thomas aux travaux de la mission en annexe 46).

Serge Garcia et Laëtitia Guérin-Schneider explorent les déterminants du prix dans le cas de la gestion déléguée d'après les données d'appel d'offres (Garcia, Guérin-Schneider et Fauquert, « *Analysis of water price determinants in France: cost recovery, competition for the market and operator's strategy* », 2005). Ils utilisent la méthode des moindres carrés en tenant compte des effets spécifiques au département. Cette méthode diffère donc de la méthode en panel où l'on compare les entités individuellement sur la durée, mais elle cherche également, par cette référence à la moyenne départementale, à introduire une variable muette qui est, finalement aussi, la mesure de tout ce que l'on ne sait pas expliquer parce qu'on ne dispose pas d'un modèle de formation des prix et qu'on cherche néanmoins, en l'absence de cette capacité de

représentation du prix, à tester la significativité de la corrélation de certains facteurs avec le prix. L'étude teste trois groupes de déterminants du prix de l'eau : ceux liés aux coûts, ceux liés à la présence de concurrence et ceux liés à la stratégie de l'opérateur.

Le premier modèle estime l'effet des coûts sur le prix des services. Leur travail montre la corrélation négative entre d'une part le prix et d'autre part la consommation unitaire et le nombre de connexions au réseau. La présence d'un « *outsider* » dans les concurrences semble également diminuer le prix de façon significative, un contrat plus long se traduirait par un prix plus élevé. Selon les auteurs, cela correspond aux concessions pour lesquels les investissements supportés par l'opérateur augmentent avec la durée (« *A longer contract implies a water service more expensive because the cost of concessive* ») Cela peut aussi refléter une mauvaise négociation du contrat avec un prix et une durée excessifs.

Un deuxième modèle prend en compte l'identité de l'opérateur et compare l'opérateur aux outsiders. Malgré le prix plus faible proposé, l'autorité organisatrice peut considérer l'outsider comme moins crédible pour supporter les risques techniques et commerciaux ou comme moins connu et donc moins rassurant. L'autorité organisatrice peut aussi choisir un prix plus élevé pour avoir une meilleure qualité de service.

Un troisième modèle prenant en compte les effets intrinsèques au département traduit à la fois les facteurs techniques locaux et les stratégies de l'opérateur. Il apparaît comme étant le meilleur modèle. La corrélation de la consommation et du prix est augmentée, l'effet du nombre de branchements est diminué. Les effets locaux y apparaissent plus importants que le choix de l'opérateur.

Ces travaux ont cherché à mettre en évidence certains déterminants du prix de l'eau : facteurs géographiques (densité de population, consommation, population saisonnière), facteurs techniques (densité de réseaux, origine de l'eau), gestion du service (régie ou délégation, intercommunalité), rôle de l'autorité organisatrice (présence d'un outsider, présence de conseil, moyens humains et financiers, recours au conseil). La mission a tenté par elle-même des approches de ce type et demandé à l'équipe SISPEA de procéder de même. Ces résultats sont présentés en annexe 33.

Annexe 33 : Facteurs explicatifs du prix de l'eau : analyse de l'ONEMA

Ce travail a été réalisé par l'Onema (Jeanne Dequesne et Eric Bréjoux) à la demande de la mission et selon ses spécifications, à partir des données de Sispea (2012) et de données complémentaires :

- Communes touristiques : DGCL, données 2015, Ministère de l'intérieur
- Niveau de traitement des STEP : ARS, données extraites le 3 juillet 2012
- Niveau de traitement des STEU : Base de données ERU 2013 : MEDDE, DEB

Qu'ils soient ici tout particulièrement remerciés de leur disponibilité et de leurs efforts.

Les cinq premières parties de cette annexe ont été rédigées par Jeanne Dequesne et la dernière par Pierre-Alain Roche.

A 33.1 : Méthodologie

L'étude menée est une analyse économétrique multicritères qui cherche à expliquer le prix de l'eau (variable expliquée) par différentes variables explicatives descriptives et de performance.

Nous traitons de manière indépendante l'étude du prix de l'eau potable de celle sur le prix de l'assainissement collectif puisque les services sont « indépendants » (et les bases de données également).

Nous partons d'une approche « métier », c'est-à-dire que nous cherchons à voir si les relations « pressenties » se vérifient statistiquement ou non.

Nous avons commencé par étudier de simples corrélations entre la variable dépendante (le prix) et les variables descriptives ou de performance, ainsi que des corrélations entre les variables descriptives et de performance elles-mêmes. Ceci nous a permis dans certains cas de « sélectionner » les variables indépendantes/explicatives que nous allions inclure ou non dans les régressions (voir 3e partie de cette note).

Nous souhaitons/pouvons inclure trois « types » de variables explicatives :

- Variables descriptives du service (population desservie, linéaire de réseau, nature des ressources et part des importations) issues de Sispea ;
- Variables de performance (rendement, indice linéaire des pertes, connaissance du réseau, renouvellement du réseau, etc.) issues de Sispea ;
- Autres variables (sources extérieures à SISPEA) : part de la population touristique, niveau/filière de traitement de l'eau potable ou des eaux usées.

Liste des variables explicatives envisagées :

- Population desservie
- Densité d'habitants par km de réseau
- Indice linéaire de consommation
- % d'eaux souterraines dans les ressources utilisées
- % d'importations dans les volumes mis en distribution
- Rendement
- Taux de renouvellement
- Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux
- Linéaire de réseau (longueur du réseau en km)

- Niveau ou complexité de traitement de l'eau (en eau potable, et en assainissement collectif)
- Part de la population touristique

Nous réalisons différentes régressions, en adaptant dans certains cas les échantillons à des sous-catégories de services, soit pour des contraintes liées aux modalités de mise en œuvre des régressions (voir ci-dessous), soit pour vérifier la robustesse de nos résultats, et en incluant ou non certaines variables en fonction des « catégories de services » conservées dans l'échantillon : par exemple, le niveau de traitement de l'eau potable a théoriquement plus d'influence sur le prix de l'eau potable des services qui n'importent pas d'eau : le prix de l'eau des services qui importent est potentiellement davantage déterminé par la proportion d'eau achetée que par le niveau de traitement de la part d'eau produite en propre (niveau de traitement qui peut être très différent pour la production « en propre » et pour de la station de production de l'eau qu'il importe).

Pour interpréter plus aisément les résultats (les coefficients des régressions) nous utilisons les variables en logarithme lorsque cela est possible (valeurs > 0 notamment) :

- Prix
- Population
- Densité
- Indice linéaire de consommation
- Linéaire de réseau

Attention pour les variables en % (en parts) si on a des valeurs à 0 % le logarithme n'existe pas donc on supprime de l'échantillon toutes les valeurs à 0 => diminution de l'échantillon et potentielle distorsion :

- Pour la part de la population touristique (beaucoup de valeurs à 0)
- Pour la part des importations (idem)
- Pour la part des eaux souterraines dans les ressources utilisées (idem)

A 33.2 : Données utilisées

Les données exploitées sont les données SISPEA de 2012, extraites le 9 février 2015.

Ces données concentrent des variables descriptives et de performance sur les services d'eau et d'assainissement en France.

Nous disposons d'un référentiel de services complet pour les services d'eau potable et d'assainissement collectif, cependant les données de performance ne sont pas toutes renseignées / validées dans la base SISPEA.

Nous exploitons uniquement les jeux de données dont le statut est soit « confirmé/publié » soit « vérifié ». De même nous retirons de l'échantillon les services pour lesquels les indicateurs exploités sont jugés comme une « anomalie » par les services de l'Etat (DDT) qui effectuent le travail de validation des données. Et pour finir nous effectuons des tris sur les valeurs extrêmes en bornant les échantillons : par exemple pour le prix, nous retirons de l'échantillon tout service dont le prix est > 5 €/m³ ou < 0,5 €/m³ (valeurs extrêmes qui ont plus de chance d'être des erreurs que des réalités de « terrain », cela représente peu de valeurs donc il est préférable de les enlever de l'échantillon).

Ainsi en fonction des variables que nous souhaitons inclure dans les régressions, les échantillons peuvent être relativement restreints. Nous essayons dans la mesure du possible d'avoir toujours autour de 1 500 – 2 000 observations, sauf dans les cas spécifiques d'études spécifiques de sous catégories de services.

Nous avons également étoffé les données de SISPEA en intégrant certaines variables provenant d'autres sources.

- ***La population touristique (estimée en % de la population totale du service, à partir des populations des communes desservies par le service et des communes considérées comme touristiques ou non).***

La liste contient les « communes touristiques », au sens de « communes qui percevaient de la dotation supplémentaire touristique » => il s'agit donc d'une définition assez particulière et un peu ancienne, qui exclut notamment des grandes villes qui accueillent un nombre important de touristes (par exemple Paris).

La variable « population touristique » a été construite de la manière suivante : nous considérons les populations des communes desservies au moins en partie par chaque service. Nous comptons l'ensemble de la population d'une commune comme « population touristique » si la commune est considérée comme une commune touristique. Nous sommons, le cas échéant, les populations touristiques du périmètre du service pour obtenir la « population touristique » du service.

Ensuite, pour obtenir la « part de la population touristique » à l'échelle du service, il ne reste qu'à diviser la « population touristique » du service par la « population totale du service ».

- ***Le niveau de traitement de l'eau potable***

Le niveau de traitement à rattacher au service est attribué selon la règle résumée par le tableau 49 (pour gérer les difficultés liées aux croisements de territoires entre services et STEP) : il s'agit de faire émerger le bloc de « niveau supérieur » pour chaque service de rattachement (si un service gère un dispositif de niveau 1 et un autre de niveau 3, on retient le niveau 3 pour ce service).

Filière de traitement	***Regroupement effectué***	***« Valeur » numérique attribuée***	***Filières de traitement de l'eau potable (descriptif)***
N	**A0**	**1**	Pas de désinfection
M			Mélange d'eaux brutes
A1		**2**	Traitement physico-chimique simple et désinfection (ou désinfection seule)
A2		**3**	Traitement physico-chimique normal
A3		**4**	Traitement poussé avec affinage
Les valeurs numériques ont été attribuées de façon à classer les filières de traitement de la moins coûteuse à la plus coûteuse (en théorie et en moyenne)			

Tableau 49: Classification des types de traitement d'eau potable. ONEMA-SISPEA.

- ***Le niveau de traitement des eaux usées***

Le niveau de traitement à rattacher au service est attribué selon la règle du tableau 50 (de la même manière que pour l'eau potable) : il s'agit de faire émerger le « niveau supérieur de traitement » pour chaque service de rattachement (si un service gère un dispositif de niveau 1 et un autre de niveau 3, on retient le niveau 3 pour ce service).

Niveau de traitement	*Classement/regroupement des filières de traitement en assainissement collectif*
0	Stockage avant rejet
	Traitement Physico-chimique en aération
	Zones de dissipation végétalisées (bambou…)
	Lagunage de finition
	Filtres de finition
1	Décantation physique
	Prétraitements
	Traitement primaire Physico-chimique
2	Filtres à Sables
	Filtres Plantés
	Lagunage aéré
	Lagunage anaérobie
	Lagunage naturel
3	Disques biologiques
	Lit bactérien
4	Boue activée aération prolongée (très faible charge)
	Boue activée faible charge
	Boue activée forte charge
	Boue activée moyenne charge
	Cultures mixtes
5	Biofiltre
	Bioréacteur à membrane

Tableau 50: Classification des traitements d'assainissement. ONEMA-SISPEA

A 33.3 : Corrélations simples

L'analyse économétrique et notamment le choix des potentielles variables explicatives s'appuie en premier lieu sur une approche « métier » comme ceci a été précisé précédemment. En effet, nous incluons dans les régressions des variables que nous imaginons avoir un effet sur le prix (caractéristiques descriptives ou niveau de performance des services).

Cependant, nous réalisons en première approche une étude de coefficients de corrélation entre certaines variables et le prix (de l'eau potable ou de l'assainissement collectif), ou entre variables elles-mêmes afin d'orienter le choix, dans certains cas, entre plusieurs variables très corrélées entre elles (garder ces différentes variables pourrait nuire au modèle).

Les coefficients de corrélation calculés sont retracés dans les deux tableaux 51 et 52.

Corrélations simples entre variables explicatives	Coefficient de corrélation AEP	Nombre observations AEP	Coefficient de corrélation AEP	Nombre observations AC
Pop desservie et densité d'habitants	0,10*	4 173	-0,0007	3 780
Pop desservie et densité d'abonnés	0,045*	4 384	-0,001	4 315
Densité habitants et ILC-maison	0,88*	4 112		
Densité abonnés et ILC-maison	0,86*	4 305		
Pop desservie et ILC-maison	0,24*	4 112		
Part des volumes importés et part des ressources souterraines	-0,013	2 983		
Part des volumes importés et rendement	0,14*	4 121		
Part des ressources souterraines et rendement	(-) 0,041*	2 722		
Rendement (Rdt) et taux de renouvellement (taux renouv)	(-) 0,11*	1 736		
Rdt et ICGP	0,16*	3 620		
Taux renouv et ICGP (indice de connaissance et de gestion patrimoniale)	0,0047	1 780	-0,053	221
Taux renouv et DED (durée d'extinction de la dette)	0,031	217	0,13	146
ICGP et DED	(-) 0,18*	268	-0,070	238
ILP et part volumes importés	(-) 0,11*	3 968		
ILP et nature des ressources	-0,037	2 636		
ILP et ICGP	-0,0011	3 673		
ILP et taux renouv	0,12*	1 733		
ILP et DED	0,12	242		
*** : le coefficient de corrélation calculé est significatif avec un risque d'erreur de moins de 5 %**				

Tableau 51: Coefficients de corrélation simple entre elles de diverses variables explicatives possibles. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.

Les corrélations entre variables étudiées dans le tableau 51 sont plus ou moins concluantes. En assainissement collectif les corrélations ne semblent pas très significatives et les conclusions difficiles à tirer. Celle qui ressort le plus concerne l'indice linéaire de consommation et la densité d'abonnés ou d'habitants : la corrélation est très forte et positive ce qui est logique par construction de ces deux variables puisqu'elles ont le même dénominateur (linéaire de réseau) et que leurs numérateurs sont a priori eux-mêmes très corrélés (nombre d'habitants ou d'abonnés corrélés positivement aux volumes consommés). Il faudra donc prendre des précautions lors de l'étude économétrique avec ces deux variables (probablement ne pas les inclure ensemble dans les mêmes régressions).

	Coefficient de corrélation avec le Prix AEP	Nombre observations AEP	Coefficient de corrélation avec le Prix AC	Nombre observations AC
Pop desservie	-0,016	4 266	(-) 0, 31*	4 183
Nb abonnés	0,027	4 194	(-) 0,28*	4 086
Densité habitants	(-) 0,097*	4 008	-0,025	3 587
Densité abonnés	0,0043	4 186	-0,0097	4 058
ILC-maison	(-) 0,19*	3 956		
Part des volumes importés	0,14*	4 064		
Part des eaux souterraines	(-) 0,070*	2 938		
*** : le coefficient de corrélation calculé est significatif avec un risque d'erreur de moins de 5 %**				

Tableau 52: Corrélations simples de certaines variables avec le prix (eau potable et assainissement collectif). ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.

Les variables qui sont corrélées de manière significative et « notable » avec le prix de l'eau potable sont les suivantes :

- Indice linéaire de consommation (calculé comme suit : volume consommé domestique et non domestique divisé par le linéaire de réseau et par 365 (nb de jours)). Il est corrélé négativement avec le prix, ce qui est intuitif : lorsque le volume consommé par km de réseau et par jour est plus élevé cela induit un coût réduit de gestion des canalisations, probablement des fuites/pertes plus faibles donc des économies d'échelle et un prix potentiellement plus faible (toutes choses égales par ailleurs).
- Part des volumes importés (calculé comme suit : volumes importés / volumes totaux mis en distribution). Il est corrélé positivement avec le prix de l'eau potable ce qui à nouveau semble assez intuitif : un service qui importe beaucoup a des marges de manœuvre réduites sur le coût de ces m³ d'eau qui lui sont facturés et dont le prix est « imposé » par le service vendeur. Le service qui revend cette eau va donc logiquement répercuter ce potentiel surcoût sur le prix de l'eau qu'il facture aux usagers.

Ces corrélations ne sont pas des causalités[223], et elles devront être mises à l'épreuve dans l'étude économétrique afin de vérifier/valider s'il y a un lien de cause à effet et donc que ces deux variables sont des facteurs explicatifs/déterminants du prix de l'eau.

A 33.4 : Analyse multivariée du prix de l'eau potable

L'étude économétrique réalisée repose sur des régressions, réalisées par la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (avec dans certains cas l'inclusion d'effets fixes « département »).

La localisation géographique des services publics d'eau et les spécificités locales pourraient affecter les relations qui lient les variables explicatives au prix de l'eau. Compte tenu des températures plus froides et de conditions climatiques plus défavorables, les services publics localisés dans certains départements du nord de la France pourraient systématiquement fixer des prix plus élevés que les autres. De même, des politiques régionales pourraient affecter

[223] La notion de corrélation entre deux variables ne signifie pas qu'il y ait causalité, à savoir qu'un paramètre soit le seul déterminant, ou le déterminant très majoritaire de l'autre. En effet, deux variables peuvent être corrélées à une troisième variable non mesurée, dont elles dépendraient toutes deux. Par exemple, le nombre de coups de soleil observés dans une station balnéaire peut être fortement corrélé (positivement) au nombre de lunettes de soleil vendues ; aucun des deux phénomènes n'est la cause de l'autre, mais l'intensité du soleil est probablement la troisième variable déterminante pour ces deux phénomènes.

l'efficacité, ou les décisions d'investissement des services d'eau et agir sur la relation statistique existante entre les variables explicatives et le prix de l'eau.

Par exemple[224], l'existence de températures très basses en période hivernale dans certains départements considérés comme densément peuplés pourrait conduire le service public d'eau à investir dans des installations plus efficaces (et plus coûteuses) ou à les renouveler plus régulièrement. Il serait donc très probable que ces services publics d'eau répercutent la hausse de leurs coûts sur le prix facturé aux usagers. Les services publics d'eau desservant des populations plus denses auraient donc un prix plus élevé. Cette corrélation positive pourrait donc affecter le lien de causalité entre la densité et le prix : alors qu'une population plus dense devrait, toutes choses égales par ailleurs, avoir un effet négatif sur le prix, des estimations « naïves » (sans tenir compte des spécificités locales) nous conduirait à conclure l'inverse.

Ainsi, nous devons prendre en compte les différences de spécificités locales existantes entre services publics. Nous introduisons donc des effets fixes départements qui permettent de purger l'effet des variables explicatives des spécificités géographiques, historiques, économiques qui sont propres à chacun des départements (et qui ne sont pas mesurés par les variables dont nous disposons pour cette étude : variables et effets « inobservables »). Cette méthode peut être également considérée comme un test de « robustesse » des résultats obtenus sans effets fixes. Cette méthode semble adaptée aux données puisque nous n'avons pas remarqué de souci particulier dans la réalisation de ces régressions, ni de résultats particulièrement étonnants.

La principale précaution à prendre avec les données des services d'eau et d'assainissement consiste à se méfier des variables explicatives qui sont très/trop corrélées entre elles et qui donc si elles sont incluses simultanément dans les régressions peuvent fausser les résultats.

Certaines régressions sont réalisées sur des sous-échantillons (services sans importation d'eau par exemple, services de plus de 3 500 habitants).

Les régressions sont réalisées en pondérant chaque observation par la taille du service (population desservie « redressée ») afin de donner plus de poids aux plus grands services (qui desservent plus d'habitants).

Les régressions sont réalisées en transformant les variables sous forme logarithmique pour deux raisons :

- La principale raison et la plus importante est la suivante : cela permet de mieux interpréter les coefficients associés aux variables explicatives (notamment pour la variable expliquée en logarithme et une variable explicative en logarithme : le coefficient correspond à une élasticité).
- De plus, en se référant aux théories économiques, la fonction de coût (en fonction de la quantité produite) est de forme concave (forme d'une fonction logarithme), ce qui signifie que le coût marginal est toujours positif mais décroissant à mesure que les quantités augmentent. Or en théorie, le coût marginal est égal au prix. Donc lorsque l'on cherche à représenter le prix on suppose que la courbe du prix est de type logarithmique, ce qui est la meilleure façon de présenter un modèle qui satisfasse les hypothèses des modèles économiques. La variable expliquée prix de l'eau (ou de l'assainissement) est donc mise sous forme logarithmique.

La population redressée a été calculée de la manière suivante (tableau 53) :

- Nous avons découpé l'échantillon des données « a priori exploitables » pour les régressions en sous-classes en fonction de la population des services pour mesurer la

[224] il s'agit d'un exemple « fictif » non vérifié ni dans les faits ni statistiquement, rédigé pour aider à comprendre les potentielles difficultés liées à l'existence de variables inobservées et les conséquences sur les résultats des estimations.

proportion de chaque classe au sein de cet échantillon et la comparer à cette même proportion mais dans le référentiel (ie la base de données complète « France entière »).

- Nous avons ensuite calculé un coefficient de redressement pour affecter un poids plus fort ou plus faible aux catégories de services qui étaient respectivement sous ou surreprésentées dans l'échantillon (par rapport à la répartition « France entière »).

Eau potable	***Pop desservie échantillon par classe pop***	***PSDC* échantillon***	***% échantillon***	***Nb serv échantillon***	***PSDC tot par classe pop***	***% tot***	***Nb serv tot par classe pop***	***Ecart échantillon / France entière en PSDC par classe***	***Coefficient de redressement de la pop desservie***
Moins de 1 000 hab.	521 181	541 825	1,6 %	1 307	2 734 537	4 %	8 336	-61 %	**2,596**
1000 à 3500	1 893 914	1 920 134	6 %	974	5 492 579	8 %	2 851	-32 %	**1,471**
3500 à 10000	3 880 082	3 460 966	10 %	590	9 109 352	14 %	1 550	**-26**	**1,354**
10000 à 20000	3 531 485	3 049 226	9 %	223	7 562 071	12 %	546	**-22 %**	**1,275**
20000 à 50000	4 147 998	3 699 604	11 %	123	8 937 220	14 %	298	**-20 %**	**1,242**
50000 à 100000	4 175 791	4 145 711	12 %	58	8 339 731	13 %	118	**-3 %**	**1,035**
Plus 100000	18 700 000	16 600 000	50 %	41	22 800 000	35 %	107	**42 %**	**0,706**
Total	**36 850 451**	**33 417 466**	**100 %**	**3 316**	**64 975 490**	**100 %**	**13 806**		
*PSDC : population sans doubles comptes[225]									

Tableau 53: Redressement par strates de populations. ONEMA-SISPEA

Chaque coefficient est ensuite appliqué à la population desservie de chaque service de l'échantillon exploitable pour les régressions (sur la base de sa PSDC). On pondère ensuite les régressions sur la base de cette nouvelle variable « population desservie redressée ».

Plusieurs régressions ont été menées afin de tester la robustesse des résultats obtenus, en modifiant à chaque fois de manière fine les variables explicatives considérées. Les résultats principaux qui ressortent de cette étude économétrique sont les suivants :

- la densité d'habitants (ou indice linéaire de consommation) influence de manière négative le prix de l'eau potable : plus les services sont denses plus leur prix sera faible, toutes choses égales par ailleurs ;
- la part des volumes importés a un impact positif significatif sur le prix de l'eau potable : les services qui importent de l'eau seront caractérisés par un prix en moyenne plus élevé que les services qui n'importent pas ;
- le niveau de traitement des STEP : la complexité du niveau de traitement impacte significativement et positivement le prix de l'eau potable ;

[225] Définition INSEE : La population sans doubles comptes (PSDC) comprend :
- la population des logements, y compris les élèves internes et les militaires séjournant dans un établissement d'une autre commune et ayant leur résidence personnelle dans la commune ;
- la population des collectivités de la commune : travailleurs en foyer, étudiants en cité universitaire, personnes âgées en maison de retraite, hospitalisés de longue durée, religieux, personnes en centre d'hébergement de courte ou de longue durée, autres : handicapés,… ;
- les personnes sans abri ou vivant dans des habitations mobiles et les mariniers ;
- la population des établissements pénitentiaires de la commune ;
- les militaires et élèves internes vivant dans un établissement de la commune et n'ayant pas d'autre résidence.

Le concept de population sans doubles comptes est utilisé pour calculer la population d'un ensemble de communes, chaque personne étant alors prise en compte une seule fois. C'est le cas, par exemple, pour la population d'un département.

- la population touristique[226] (telle que nous avons pu la mesurer avec les données disponibles, qui n'est malheureusement pas très représentative de la réalité de ce phénomène) ne semble pas impacter le niveau du prix de l'eau potable ;
- les variables ou indicateurs de performance (rendement, connaissance du réseau, taux de renouvellement, etc.) ne semblent pas orienter de manière significative le prix des services d'eau potable.

Le modèle inclut une constante (cas théorique général, qui ne contraint pas le modèle : sans constante la droite de régression passe par l'origine du repère, cependant on ne cherchera pas à interpréter la valeur de ce coefficient ni sa significativité). L'équation de la droite de régression est de la forme suivante :

log(Prix Eau Potable) = α + β_1 log(densité d'habitants) + β_2 log(rendement) +β_3 log(ICGP) + β_4 (part des eaux souterraines) + β_5 (part des volumes importés) + β_6 (pop. touristique) + β_7 (Niveau de traitement) + ε

Les tableaux 54 et 55 retracent les principaux résultats de ces analyses.

Eau potable – tous services				
Variable expliquée : log (Prix Eau Potable)	***Avec densité d'habitants et sans ILC***		***Sans densité d'habitants et avec ILC***	
	MCO sans effets fixes	Avec effets fixes département	MCO sans effets fixes	Avec effets fixes département
log densité d'habitants	**-0.07*****(-10.01)	**-0.08***** (-7.24)		
Part eaux souterraines	-0.00 (-0.47)	-0.00* (-2.15)	-0.00 (-0.31)	-0.00 (-1.88)
Part volumes importés	0.10** (2.99)	0.08** (2.79)	0.09* (2.46)	0.06* (2.35)
Max de traitement	**0.06***** (4.22)	0.03** (2.62)	**0.07***** (4.57)	0.04** (3.12)
log ICGP	0.02 (1.60)	0.03** (3.01)	0.03* (1.99)	**0.04***** (3.42)
Population touristique	0.02 (0.69)	0.01 (0.60)	0.01 (0.48)	0.01 (0.37)
log rendement	-0.09 (-1.65)	-0.04 (-1.06)	-0.06 (-1.06)	0.00 (0.05)
log ILC "maison"			**-0.08***** (-10.02)	**-0.09***** (-8.52)
Constante	1.13*** (4.50)	0.68*** (3.66)	0.83** (3.25)	0.01 (0.03)
Nombre d'observations	2 039	2 039	2 036	2 036
R^2 ajusté	0.162	0.397	0.183	0.416
Entre parenthèse s : T de Student. *significatif à 10 %, ** significatif à 5 %, *** significatif à 1 %				

Tableau 54: Meilleures régressions multiples à 6 variables pour expliquer le prix de l'eau potable. Ensemble de l'échantillon disponible. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié

[226] la population touristique a finalement été incluse dans les régressions en la transformant en une variable binaire (par service) : service concerné au moins en partie par de la population touristique, ou service non concerné, pour limiter les erreurs de mesures liées à la faible représentativité de la base de données sur les communes touristiques et au calcul que nous avons pu mener pour calculer un pourcentage de population touristique par service.

Eau potable – services de plus de 3500 habitants				
Variable expliquée : log (Prix Eau potable)	***Avec densité d'habitants et sans ILC***		***Sans densité d'habitants et avec ILC***	
	MCO sans effets fixes	Avec effets fixes département	MCO sans effets fixes	Avec effets fixes département
	Services sans importation	Services avec importation	Services sans importation	Services avec importation
log densité d'habitants	**-0.08***** (-5.94)	**-0.08***** (-5.30)		
Part eaux souterraines	-0.00* (-2.04)	-0.00 (-1.92)	-0.00 (-1.88)	-0.00 (-1.62)
Max de traitement	0.06** (3.07)	0.01 (0.36)	0.07** (3.27)	0.02 (1.00)
log ICGP	0.02 (1.36)	0.05** (3.06)	0.02 (1.58)	**0.06***** (3.38)
Population touristique	0.04 (1.47)	0.02 (0.69)	0.04 (1.48)	0.01 (0.24)
log rendement	0.00 (0.02)	-0.09 (-1.29)	0.03 (0.66)	-0.00 (-0.06)
log ILC "maison"			-**0.09***** (-6.95)	**-0.10***** (-7.86)
Constante	0.16 (0.77)	1.18*** (3.80)	-0.13 (-0.67)	0.57* (1.99)
Nombre d'observations	1 194	852	1 193	850
R^2 ajusté	0.334	0.523	0.342	0.550
Entre parenthèses : T de Student. *significatif à 10 %, ** significatif à 5 %, *** significatif à 1 %				

Tableau 55: Meilleure régression multiple à 6 variables pour expliquer le prix de l'eau potable. Services de plus de 3500 habitants, avec ou sans importation de. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié

A 33.5 : Analyse multivariée du prix de l'assainissement collectif

De la même manière que pour l'étude économétrique du prix de l'eau potable, les régressions réalisées prennent en compte la population desservie « redressée » (tableau 56) pour accorder un poids à chaque observation (chaque service).

Assainissement Collectif	*PSDC échantillon*	*% échantillon*	*Nb serv échantillon*	*PSDC tot par classe pop*	*% tot*	*Nb serv tot par classe pop*	*Ecart échantillon / France entière en PSDC par classe*	*Coefficient de redressement de la pop desservie*
Moins de 1000 hab.	1 297 433	3,76 %	2 625	4 377 051	7 %	10 885	-46 %	**1,86**
1000 à 3500	3 090 292	9 %	1 657	7 267 692	12 %	3 981	-23 %	**1,30**
3500 à 10 000	3 754 996	11 %	654	8 218 400	13 %	1 417	**-17 %**	**1,2&**
10 000 à 20 000	2 603 618	8 %	185	5 777 567	9 %	413	**-18 %**	**1,22**
20 000 à 50 000	3 690 120	11 %	126	7 281 705	12 %	248	**-8 %**	**1,0ç**
50 000 à 100 000	4 387 276	13 %	63	7 444 291	12 %	108	**7 %**	**0,94**
Plus de 100 000	15 700 000	45 %	62	22 200 000	35 %	160	**28 %**	**0,78**
Total	**34 523 735**	**100 %**	**5 372**	**62 566 706**	**100 %**	**17 212**		
*PSDC : population sans doubles comptes								

Tableau 56: Redressements de la population. Assainissement collectif. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.

La complexité de traitement a été réorganisée en deux occurrences en regroupant différents niveaux de complexité afin d'avoir une répartition relativement homogène au sein de l'échantillon d'étude permettant de mieux étudier l'impact potentiel de cette variable sur le prix de l'assainissement collectif. Le tableau 57 montre la répartition du niveau de complexité de traitement des stations d'épuration des services d'assainissement collectif de l'échantillon « potentiellement exploitable », ie les services qui ont renseigné un prix en 2012, non jugé comme anomalie (et de même pour la population desservie).

	Nombre de services	*Répartition*	*Complexité de traitement "regroupée"*	*Nombre de services*	*Répartition*
1	17	0,4 %	0	1 757	45,7 %
2	1 424	37,1 %			
3	316	8,2 %			
4	1 995	51,9 %	1	2 086	54,3 %
5	91	2,4 %			
Total	3 843	100 %		3 843	100 %

Tableau 57: Simplifcation en O/1 des niveaux de traitement des eaux usées. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.

De la même manière, la population touristique étant estimée de manière assez imparfaite, nous avons choisi d'inclure dans les régressions une variable binaire (0 pour aucune population touristique, et 1 pour au moins une ville desservie par le service considérée comme touristique) plutôt que le pourcentage de population touristique.

Les résultats de ces analyses sont retracés dans le tableau 58.

Assainissement collectif : tous services				
Variable expliquée : log (prix assainissement collectif)	***Sans quantité de boues***		***Avec quantité de boues***	
	MCO sans effets fixes	***Avec effets fixes département***	***MCO sans effets fixes***	***Avec effets fixes département***
Log densité d'habitants	**-0.07***** (-3.78)	**-0.07***** (-5.38)	-**0.05**** (-3.25)	**-0.05***** (-3.61)
Complexité de traitement	**0.14*****(5.16)	0.08**(3.15)	**0.25*****(4.89)	**0.20*****(4.28)
Log ICGP	-0.07*(-2.23)	-0.04 (-1.84)	-0.05 (-1.72)	-0.01 (-0.36)
Population touristique	-0.07 (-0.89)	0.03 (0.81)	-0.05 (-0.69)	0.08 (1.88)
Log quantité de boues			-0.03**(-2.86)	**-0.05*****(-6.27)
Constante	1.14***(7.07)	0.97***(9.00)	1.08***(7.43)	0.23*(2.17)
Nombre d'observations	2 354	2 354	1 460	1 460
R^2 ajusté	0.098	0.404	0.160	0.491
Entre parenthèses : T de Student. *significatif à 10 %, ** significatif à 5 %, *** significatif à 1 %				

Tableau 58 : Meilleures régressions multiples à 5 variables pour expliquer le prix de l'assainissement collectif. Ensemble de l'échantillon disponible. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié

De la même manière que pour l'eau potable nous pouvons établir les constats suivants :

- La densité d'habitants a un impact significatif et négatif sur le prix de l'assainissement collectif : les services plus denses peuvent proposer un prix plus faible à leurs usagers en raison d'économies d'échelle liées à un entretien des réseaux probablement moins élevé « ramené à l'usager ».
- La complexité du traitement des stations de traitement des eaux usées semble impacter de manière forte, positive et significative le prix de l'assainissement collectif : plus le traitement est complexe plus le prix sera élevé en moyenne, toutes choses égales par ailleurs.
- La population touristique ne semble pas entrer en ligne de compte pour expliquer le prix de l'assainissement collectif (voir remarques dans le paragraphe sur l'eau potable).
- Les variables de performance (ici l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale : ICGP) ne semblent pas pertinentes pour expliquer les variations du prix de l'assainissement collectif d'un service à l'autre.
- Les quantités de boues issues des ouvrages d'épuration semblent avoir un impact négatif significatif (bien qu'assez faible) sur le prix de l'assainissement collectif : à nouveau il s'agit d'un effet d'économies d'échelle, les services qui traitent plus d'eaux usées et donc génèrent plus de boues peuvent proposer un prix légèrement plus faible puisque les frais fixes de gestion et d'entretien se répercutent sur davantage de m³ facturés. Notons de plus qu'avec les régressions pondérées par la population desservie « redressée » un poids plus important est donné aux plus grands services, pour lesquels les économies d'échelle ont une ampleur encore plus grande.

A 33.6 : Interprétation[227]

Il est apparu utile, pour expliciter les formulations des études présentées ci-dessus, de reformuler les équations dans des expressions plus habituelles.

[227] Cette dernière partie a été rédigée par Pierre-Alain Roche, avec l'accord de Jeanne Dequesne

A 33.6.1 : Eau potable

$$P_{ep} = P_{epb}.\ C_{epn}.\ C_{epd}.\ C_{ept}$$

P_{ep} : prix eau potable

P_{epb} : prix de base auquel s'applique des correctifs (celui-ci résulte de divers coefficients, ce n'est pas exactement la moyenne logarithmique des prix constatés car la formule des coefficients correcteurs à droite ne moyenne pas à 1 sur l'ensemble de la population.

C_{epn} : coefficient lié au niveau de traitement eau potable calculé comme $10^{0,07.\ Mep}$ où Mep est l'indice « Max de traitement » de l'étude qui varie de 1 à 4 ; ce coefficient vaut donc de 1,17 à 1,90 : Mep=1, C_{nep}=1,17 ; Mep=2, C_{nep}=1,38 ; Mep=3, C_{nep}=1,62 ; Mep=4, C_{nep}=1,90.

La difficulté technique de traitement semble ici le facteur d'influence prépondérant : il peut faire varier le prix de l'eau potable, toutes choses égales par ailleurs, de 70 % environ (à vérifier selon les valeurs effectivement prises par cet indicateur, qui n'explore peut-être pas toute cette place possible de variation)**.**

C_{epd} : coefficient correcteur lié à la densité d'abonnés. $(D/D_{moy})^{-0,08.}$

D : densité d'abonnés (ou ILC indice linéaire de consommation, mais il faut alors corriger par le rendement du réseau) ; cette densité varie dans Sispea de 5 à 65. Pour D compris entre 5 et 70, ce coefficient varie donc de 23 % sur cette plage de variation.

La densité d'abonnés semble pouvoir faire varier le prix de l'eau potable, toutes choses égales par ailleurs de 20 % environ, dans le sens d'un moindre coût pour une plus grande densité.

C_{ept} : coefficient valant 1,09 (=$10^{0,04}$) pour les communes touristiques, et valant 1 pour les communes non touristiques. Ce sens, qui semble logique, est opposé à celui pour l'assainissement collectif.

Le fait d'être en secteur touristique semble pouvoir augmenter le prix de l'eau potable, toutes choses égales par ailleurs, de 10 % environ.

Facteur accessoire non retenu

Les analyses ont aussi montré une corrélation significative avec l'ICPG (indice gestion patrimoniale). Cela conduirait à introduire un coefficient supplémentaire :

C_{epg}= $(ICGP/ICGP_{moy})^{0,02}$. Il varie essentiellement de 40 à 90. Ce coefficient varie donc dans une gamme de 2 % environ seulement dans le sens d'un coût plus élevé quand l'indice est meilleur (variation contraire de l'assainissement). Il est proposé de ne pas le retenir.

Commentaire

Il faut se rappeler que la corrélation est faible : R^2 = 0,34[228].

[228] Ce commentaire, comme l'ensemble de ce paragraphe s'applique sur les formules établies sans introduire un prix de référence départemental.

Les variations de ces 3 facteurs combinés (tourisme, qualité traitement et densité) génèrent grosso modo des variations d'un facteur 2 du prix de l'AEP du même niveau que la variation constatée de ce prix. Elles n'expliquent pas pour autant bien ce prix.

A 33.6.2 : Assainissement collectif

Traitement basique

$$\mathbf{PB_{ac} = P_{acmoy}.\ C_{acd}.\ C_{act}}$$

Traitement poussé

$$\mathbf{PP_{ac} = 1{,}78.\ PB_{ac}}$$

PB_{ac} : prix pour un traitement de base (voir ci-dessus la définition)

PP_{ac} : prix pour un traitement poussé (voir ci-dessus la définition)

Le niveau de traitement semble ici aussi le facteur d'influence prépondérant : il peut faire varier le prix de l'assainissement collectif, toutes choses égales par ailleurs, de 80 % environ.

Les facteurs influençant principaux sont la densité et la production de boues.

$$\mathbf{C_{acd} = (D/D_{moy})^{-0{,}05}}$$

La puissance est un peu moins élevée (0,05 contre 0,06) que pour l'eau potable.

La densité d'abonnés semble pouvoir faire varier le prix de l'assainissement collectif, toutes choses égales par ailleurs, dans une plage de 15 % environ dans le sens d'un moindre coût pour une plus grande densité.

C_{ept} : coefficient valant 0,89 (= $10^{-0{,}05}$) pour les communes touristiques, et valant 1 pour les communes non touristiques. Le sens de variation est inverse de celui de l'eau potable, et est a priori surprenant. Malgré ce caractère étonnant, dès lors qu'il semble apporter une variation possible sensible, il a été proposé de le retenir comme pour l'eau potable.

Le fait d'être en secteur touristique semble pouvoir diminuer le prix de l'assainissement collectif, toutes choses égales par ailleurs, de 10 % environ.

Facteurs accessoires non retenus

Les analyses ont montré une corrélation significative avec la production de boues. Cela conduirait à introduire un coefficient supplémentaire :

$$\mathbf{C_b} = (B\ /B_{moy})^{-0{,}03}$$

Une augmentation de la quantité de boues produites semble ici diminuer le coût. Cette variation surprenante, est à relier avec le fait que le coefficient très important lié au niveau de traitement a été simplifié très fortement (valeur binaire, alors que ce niveau se décrit normalement sur

plusieurs niveaux. C'est donc ici un petit facteur correctif à l'écart général entre filières, qui lui est beaucoup plus important. Il est proposé de ne pas le retenir.

Les analyses ont aussi montré une corrélation significative avec l'ICPG (indice gestion patrimoniale). Cela conduirait à introduire un coefficient supplémentaire :

$\mathbf{C_{acg}}$= $(ICGP/ICGP_{moy})^{-0,05}$. Ce coefficient varie dans une gamme de 5 % environ seulement dans le sens d'un coût plus élevé quand l'indice est meilleur (contraire de l'AEP). Comme pour l'AEP, il est proposé de ne pas le retenir.

Commentaire

Il faut se rappeler que la corrélation est encore plus faible que pour l'eau potable : R^2 = 0,16.

Les variations de ces 3 facteurs combinés (qualité traitement, densité et tourisme) génèrent grosso modo des variations d'un facteur 2 du prix de l'assainissement collectif du même niveau que la variation constatée de ce prix. Elles n'expliquent pas pour autant bien ce prix.

A 33.6.3 : Synthèse

Les éléments produits ci-dessus sont cohérents avec ceux de nombreuses autres tentatives similaires d'exploiter la base SISPEA dans ce sens. Les correctifs méthodologiques apportés ici par rapport à ces travaux antérieurs, sont justifiés du point de vue de la mission, mais ils ne modifient pas la nature des résultats, très modestes, qui peuvent être ainsi obtenus.

Cinq enseignements peuvent être tirés de la synthèse de ces études menées séparément sur l'eau potable et sur l'assainissement collectif.

Prépondérance du niveau de traitement, tant pour l'eau potable que l'assainissement : des plus simples aux plus coûteux, ils semblent pouvoir induire, toutes choses égales par ailleurs, des variations de 70 % (AEP) et 80 % (assainissement) des prix.

Influence de la densité du réseau tant pour l'eau potable que l'assainissement : des plus denses aux plus étendus, ils semblent pouvoir induire, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des prix de 20 % (AEP) et de 15 % (assainissement).

Ces résultats sont stables au regard de nombreuses variantes de méthode. Les sens de ces variations sont stables vis-à-vis des divers échantillons étudiés, et les valeurs des coefficients sont stables quand on procède à l'analyse en introduisant la référence des valeurs moyennes départementales.

Les autres facteurs analysés n'apportent pas une contribution explicative suffisamment cohérente pour que l'analyse puisse être considérée comme conclusive. Notamment le fait d'être en zone touristique ou non semble présenter une influence de l'ordre de 10 % qui apparaît significative, mais en sens contraires pour l'eau potable et l'assainissement. Les données correspondantes, on l'a vu, sont peu représentatives de la question que l'on se posait et il convient de ne pas conclure sur cette base trop fragile. Pour tous les autres facteurs analysés, aucune conclusion ne semble non plus pouvoir être tirée.

Les corrélations sont sensiblement améliorées quand on introduit des références départementales, comme cela a été fait et montré dans plusieurs études antérieures. Ceci signifie qu'aucune des variables de la base n'est adaptée à traduire cette diversité de situations géographiques.

Annexe 34 : Tarification et effort des ménages

Le législateur n'a pas manqué, dans les années récentes, de fixer des règles quant aux barèmes et aux principes de facturation des services. Cet encadrement de l'action des AO montre que d'une part, la liberté tarifaire des AO n'est pas totale, et d'autre part que c'est bien par une régulation de niveau national, et non européen, que ces encadrements existent.

A 34.1 : Evolution des encadrements

A 34.1.1 : L'émergence des tarifs « binômes »

La tarification des SPEA a été jusqu'en 1992 essentiellement forfaitaire, et il était admis que la majeure part du coût du service était constituée de dépenses fixes.

C'est la loi n° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 qui a institué le principe de la tarification dite « binôme » comportant une part fixe (« un montant calculé indépendamment du volume compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement ») souvent considérée comme un « abonnement » et une part variable (« calculée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné ») éventuellement différenciée par tranches de consommation, qui a été souvent été établie de façon dégressive.

A 34.1.2 : La LEMA et la tarification uniforme et progressive

La LEMA a introduit la notion de tarification « uniforme ou progressive » et a restreint l'emploi des tarifications dégressives. Cette décision a été prise dans un souci grandissant de gestion économe de la ressource en eau et la LEMA a rendu ces tarifications uniformes ou progressives obligatoires par la LEMA dans les zones de répartition des eaux (ZRE). La LEMA a également supprimé les dépôts de garantie et les demandes de caution lors de la souscription de l'abonnement. Par ailleurs, le décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007, codifié à l'article R 2224-20-1 du code général des collectivités territoriales, permet le maintien d'une tarification forfaitaire dans les communes de moins de 1000 habitants où la ressource en eau est abondante.

A 34.1.3 : L'encadrement de la part fixe

La LEMA, tout en restreignant les tarifications dégressives, a maintenu la possibilité de conserver dans la facture d'eau « un montant calculé indépendamment du volume consommé », et ceci « en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis[229] », mais a prévu de plafonner cette part fixe souvent appelé « abonnement ».

L'arrêté ministériel du 6 août 2007, relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, pris en application de la LEMA précise que « les charges fixes du service prises en compte pour le calcul de cet abonnement incluent notamment les frais de location ou d'entretien du compteur et de gestion du branchement ». Ce même arrêté limite depuis le 1er janvier 2010, après une période d'un an à des taux intermédiaires, ce montant à 30 % (40 % pour les communes rurales) du coût du service pour une consommation d'eau de 120m^3. Ce plafonnement ne s'applique pas aux communes touristiques.

[229] Il est en effet communément appliqué que le montant de l'abonnement soit calculé selon le diamètre du tuyau d'alimentation, qui ainsi conditionne le débit délivrable. Ceci permet d'atténuer sensiblement la disparité entre les immeubles collectifs et les individuels.

Contrairement à ce qui est parfois indiqué, ces parts fixes ne sont en rien représentatives de la réalité des coûts fixes du service : ces coûts fixes représentent au moins 80 % du coût du service.

A 34.1.4 : Facture, prix conventionnel, prix unitaire et prix marginal

Dès lors que les formules tarifaires comportent des parts fixes, il convient de distinguer des notions différentes de prix, au-delà du prix conventionnel défini ci-dessus :

- pour un abonné ayant une consommation en eau potable donnée C m^3/an, le **prix unitaire** PU(C) est le montant de sa facture divisé par sa consommation en eau potable ; le prix conventionnel PC est donc le prix unitaire pour 120m^3/an : PC = PU(120)
- pour ce même abonné, le **prix marginal** PM(C) représente la variation de sa facture pour une petite variation de sa consommation autour de C : c'est souvent ce qu'on appelle le prix de l'eau dans la tranche de consommation C.

A 34.1.5 : Les formules tarifaires pratiquées

L'observatoire SISPEA fait un bilan annuel de la nature des formules tarifaires mises en œuvre par les AO (Tableau 59).

Services	Nombre de services de distribution	% référentiel et/ou échantillon	Population desservie en million d'habitants	% référentiel et/ou échantillon
Référentiel 2012	13 806		65,4	
Echantillon exploitable	3 992	28,9%	35,22	53,9%
Sans part fixe	50	1,3%	0,41	1,2%
Avec part fixe > 30%	695	17,4%	2,24	6,4%
Degressif part collectivité	359	9,0%	0,81	2,3%
Degressif part délégataire	123	3,1%	0,38	1,1%
Degressif toutes parts	70	1,8%	0,28	0,8%
Constant sans part fixe	42	1,1%	0,38	1,1%
Constant avec part fixe	3 125	78,3%	30,35	86,2%

Tableau 59: Types de formules tarifaires. Données 2012. Sources : E. Bréjoux à la demande de la mission, Montginoul et al., 2015.

A la demande de la mission, l'ONEMA a examiné le détail de ces formules tarifaires pour les 101 services d'eau potable où les données de chiffre d'affaires et de formules tarifaires étaient disponibles (Figure 95).

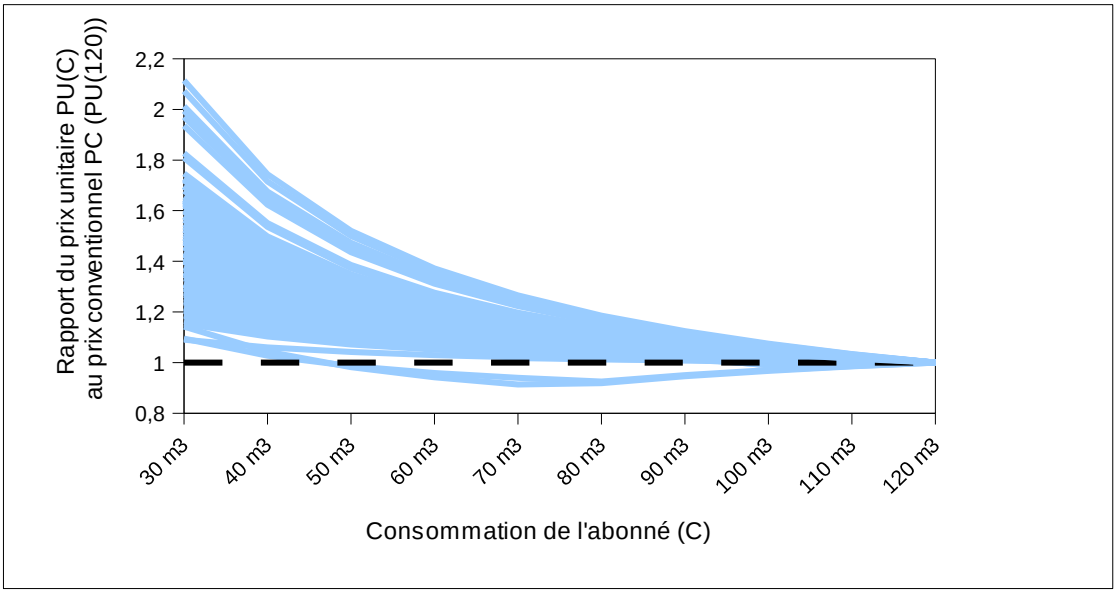


Figure 95: Effet des formules tarifaires sur les prix unitaires de l'eau potable pour les abonnés. Ratio PU(C)/PC pour des consommations de 30 à 120 m³/an. Données SISPEA de 101 services, 2012. Source : données établies par E. Bréjoux, ONEMA, à la demande de la mission.

L'UFC-Que Choisir a publié un tableau des collectivités où les écarts entre le prix forfaitaire et le prix pour 50m³ étaient les plus importants.

	Prix au m³ pour 120 m³	Prix au m³ pour 50 m³	Écart
Avignon	2,72 €	3,84 €	41 %
Foix	4,01 €	5,57 €	39 %
Cannes	2,91 €	3,89 €	34 %
Ajaccio	4,01 €	5,30 €	32 %
La Roche-sur-Yon	3,14 €	4,04 €	29 %
Tulle	4,93 €	6,34 €	29 %
Privas	4,81 €	6,14 €	28 %
Digne-les-Bains	4,00 €	5,03 €	26 %
La Rochelle	3,90 €	4,86 €	25 %
Bastia	3,53 €	4,37 €	24 %

Tableau 60: Villes où les écarts entre prix pour 50m³ et prix pour 120m³ sont les plus élevés. Données : 1/1/2014. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.

Ces résultats confirment que les utilisateurs qui consomment sensiblement moins que 120 m3 par an (par exemple des personnes vivant seules ou occupant un logement de façon temporaire) paient l'eau à un prix unitaire supérieur au prix conventionnel, surtout en cas de consommation inférieure à 60 m3 par an.

A 34.2 : La facture d'eau pour les ménages

A 34.2.1 : Quelle consommation réelle des ménages ?

La consommation moyenne des abonnés, au sens du volume total consommé divisé par le nombre total d 'abonnés, s'établit à 160 m³/an (SISPEA 2015, données de 2012). Il est logique qu'elle soit sensiblement supérieure à celle prise en compte pour le prix conventionnel, qui est censé concerner les seules consommations des ménages.

Dès lors que, par les formules tarifaires, le prix unitaire PU(C) varie avec la consommation C, il faut, pour parler de la facture des ménages, connaître les consommations des ménages et les tarifs qui les concernent, donc à quels abonnés ils se rattachent.

Deux phénomènes conduisent à écarter l'idée, souvent exprimée, que le chiffre de 120 m^3/an serait représentatif de la consommation moyenne des ménages :

- comme l'information disponible est la facture des abonnés, il convient d'**éviter de confondre abonné et ménage** : une part des abonnés sont collectifs et la consommations de ces abonnés est donc celle de plusieurs et parfois d'un grand nombre de ménages ; de même, nombre d'activités professionnelles assimilées domestiques (APAD) ne sont pas distinguées, dans les facturations, des consommations domestiques, même lorsqu'elles disposent de comptages spécifiques : comme cette information n'a pas d'impact concret pour les opérateurs, puisque le tarif est le même, c'est une information que l'on néglige généralement de recueillir[230] ; *a priori* la consommation moyenne d'un ménage devrait être sensiblement inférieure à la consommation d'un abonné.
- cette référence de 120 m^3/an avait bien été établie dans les années 70 sur la base de la consommation d'un ménage de 4 personnes mais depuis cette date les consommations ont diminué et la taille des ménages a également évolué : elle n'est sans doute plus d'actualité.

Ces deux phénomènes vont donc dans le même sens : le volume consommé en moyenne par les ménages *a priori* ne correspond pas au volume conventionnel de 120m^3.

La publication 2015 de SISPEA, fondée sur des données concernant 70 % de la population, considère que les consommations unitaires domestiques se situent à 53 m^3/hab/an soit 145 L/hab/J et souligne la très importante dispersion géographique de ces consommations moyennes (Figure 96). Selon l'INSEE, le taux d'occupation moyen en France des résidences principales en France est aujourd'hui de 2,3 habitants. Une consommation domestique de 120m^3/an représenterait une consommation par habitant de 143 L/j/hab, cohérente avec les données calculées à partir de l'observatoire SISPEA. Selon le site Eaufrance[231], la consommation moyenne annuelle en France en 2009 était de 54,7 m^3/an/hab[232] soit 150 L/j/hab, chiffre souvent admis dans la littérature.

---

[230] Selon J-P Tabuchi (note interne SIAAP, 2014, communiquée à la mission), la part des consommations non domestiques atteint 50 % à Paris ou à Puteaux en raison de l'importance des activités tertiaires des quartiers d'affaires, et 30 % pour l'ensemble du territoire du SIAAP.

[231] http ://www. eaufrance. fr/groupes-de-chiffres-cles/? id_article=468

[232] En 2012 Avec 3,7 Mdm^3 vendus aux utilisateurs des réseaux et une population de 65,8 Mhab, on trouve 57 m^3/hab : mais ces données intègrent les consommations des usagers non domestiques raccordées, et sont donc surestimées.

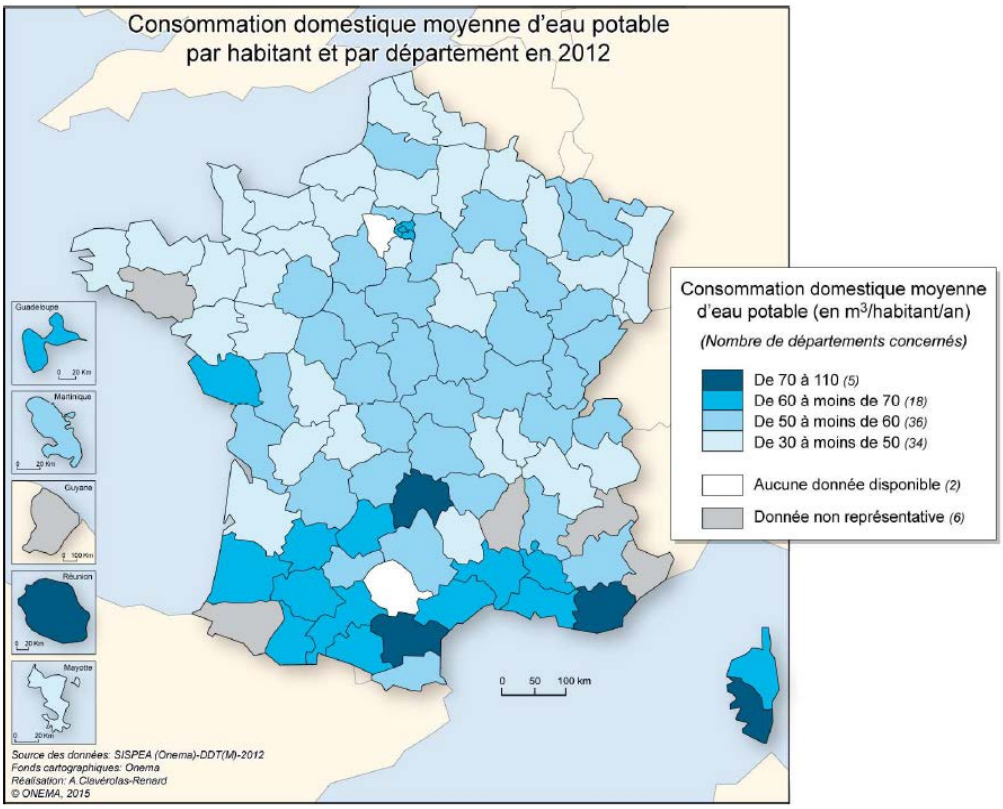


Figure 96: Consommation domestique moyenne d'eau potable : effet de la géographie. Données 2012, source : SISPEA, 2015.

Diverses études plus locales, mais provenant d'analyses plus détaillées, semblent indiquer des résultats très inférieurs à ces chiffres.

Une étude détaillée sur Nantes Métropole[233] a permis d'établir que les ménages en maison individuelle consommaient en moyenne de l'ordre de 95 m^3/an et en appartement de l'ordre de 60 m^3/an[234].

Des études menées par l'IRSTEA sur la consommation d'eau domestique indiquent que celle-ci serait comprise entre 60 et 120 L/hab/j.

J-P Tabuchi relève : « *Sur le territoire de la communauté d'agglomération "Est Ensemble » (93) dans le cadre d'une enquête non publiée réalisée pour une opération de sensibilisation aux économies d'énergies, la consommation d'eau par habitant en logements collectifs se situait aux environs de 90 L/hab/j. […] Les consommations d'eau globale des villes résidentielles de la zone SIAAP à forte tendance pavillonnaire comme la vallée de l'Orge (91) ont des consommations d'eau par habitant de l'ordre de 115 L/hab/j. Cette consommation étant estimée de manière globale à partir du volume vendu par commune ramené au nombre d'habitants, elle comptabilise une part de consommations de services qui n'est pas négligeable. Si on prend comme base cette consommation de 115 L/hab/j (ce qui est plutôt élevé), la consommation annuelle du ménage moyen de 2,3 habitants devient alors de 96 m^3/ménage/an. Elle descend à 85 m^3/ménage/an en prenant une consommation domestique de 95 L/hab/j. »*

---

233 Marielle Montginoul et al. : « *Focus : Le cas de Nantes Métropole : un cas à part ?* », Sciences Eaux & Territoires, 2013/1 Numéro 10, p. 74-77.

234 J-P Tabuchi (note citée ci-dessus) remarque : « *sur la base d'un ménage à 2,2 habitants cela donne une consommation moyenne par habitant en pavillon inférieure à 120 L/hab/j et de 75 L/hab/j pour un ménage en appartement. S'il s'agissait d'un habitat de centre-ville où la composition est plutôt de l'ordre de 1,9 hab/ménage, alors la consommation unitaire est de 87 L/hab/j* ».

Si de tels écarts apparaissent, il convient de les analyser et d'en comprendre la raison, et d'en tirer les conséquences sur les modes de calcul.

La part de l'habitat collectif, où les consommations sont sensiblement plus faibles qu'en habitat individuel, est par ailleurs très différente selon les lieux de résidence (Tableau 61).

en milliers

	Ensemble des logements	dont résidences principales	dont résidences secondaires et occasionnelles	Ensemble des logements	dont résidences principales	dont résidences secondaires et occasionnelles
Ensemble des logements	**33 894**	**28 077**	**3 177**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
individuel	19 039	15 928	1 845	56,2	56,7	58,1
collectif	14 854	12 148	1 332	43,8	43,3	41,9
Communes rurales	**8 207**	**6 156**	**1 391**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
individuel	7 354	5 698	1 086	89,6	92,6	78,1
collectif	854	458	306	10,4	7,4	21,9
Agglomérations de moins de 100 000 habitants	**10 907**	**8 731**	**1 220**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
individuel	6 827	5 730	638	62,6	65,6	52,3
collectif	4 080	3 001	582	37,4	34,4	47,7
Agglomérations de plus de 100 000 habitants	**9 793**	**8 630**	**413**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
individuel	3 785	3 483	109	38,7	40,4	26,4
collectif	6 008	5 147	304	61,3	59,6	73,6
Agglomération parisienne	**4 986**	**4 559**	**153**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
individuel	1 073	1 017	12	21,5	22,3	7,8
collectif	3 912	3 542	141	78,5	77,7	92,2

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee et SOeS, estimation du parc de logements au 1er janvier 2014.

Tableau 61: Part de l'habitat individuel et collectif, des résidences principales et secondaires, selon le lieu de résidence. Source : INSEE Focus n°16, février 2015, données 2013 et 2014.

Les nombres d'habitants par abonné qui figurent dans SISPEA (Tableau 63)[235] sont en effet très différents selon les strates de population, et atteignent 24 habitant par abonné à Paris (soit 12 logements en moyenne par abonné)[236].

On ne dispose guère de statistiques effectives de consommations des ménages, pour les raisons exposées ci-dessus. Il paraît cependant essentiel de disposer d'une telle distribution statistique (Figure 97) et d'en tenir une chronique (Figure 98) sur plusieurs années (cela a été fait à Nantes, par exemple). Seules ces données, croisées avec les évolutions tarifaires, permet de donner une image réelle de l'évolution des factures des ménages (Figure 99).

[235] Les données de la base SISPEA couvrant 70 % de la population, il est logique que lke total de ce tableau atteigne 45 M hab

[236] Avec un taux d'habitat collectif dépassant 60 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants il n'y a pourtant pas plus de 4 habitants par abonnement en moyenne, soit moins de 2 logements par abonné en moyenne. Les données de nombre d'abonnés et de population sont cependant suffisamment robustes pour que ce chiffre puisse être retenu. On ne dispose malheureusement pas d'études statistiques sur le nombre de bâtiments où il n'y a pas de compteurs individuels, de ceux où des compteurs individuels ont été posés en conservant un abonnement collectif, et de ceux où les résidents disposent d'un abonnement individuel. Ce chiffre global laisse cependant entendre que la facturation individuelle en collectif se serait plus largement développée, en province, que nombre de spécialistes le pensent.

Pour connaître la consommation réelle des abonnés et leur dispersion, la mission recommande d'appliquer cette méthodologie, illustrée par les figures qui suivent

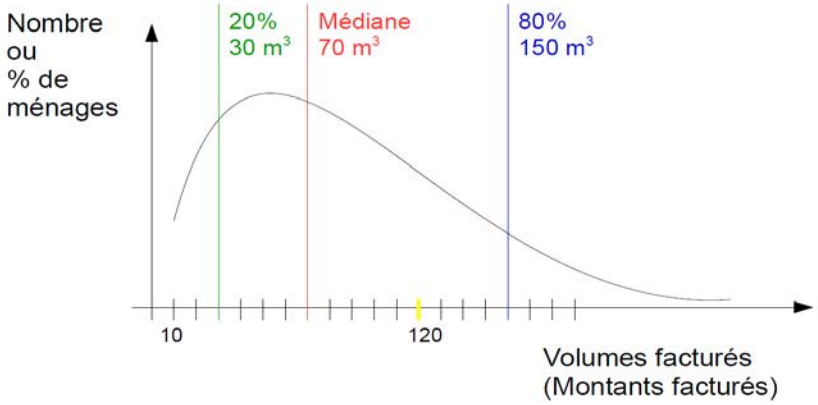


Figure 97: Statistique des consommations des ménages. Exemple fictif.

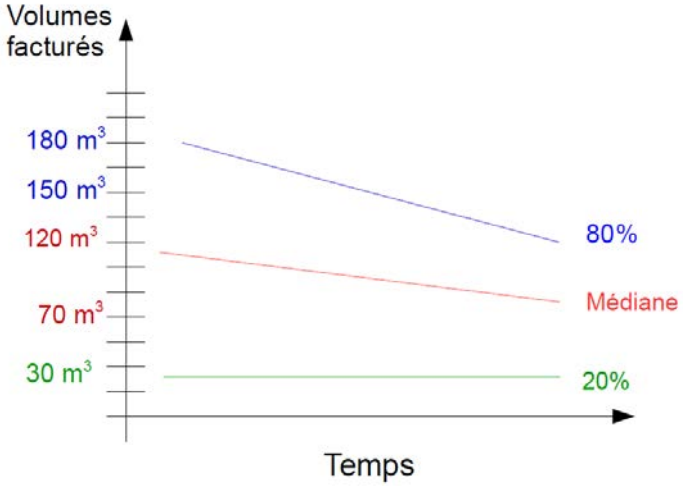


Figure 98: Evolution dans le temps des statistiques de consommation des ménages. Exemple fictif.

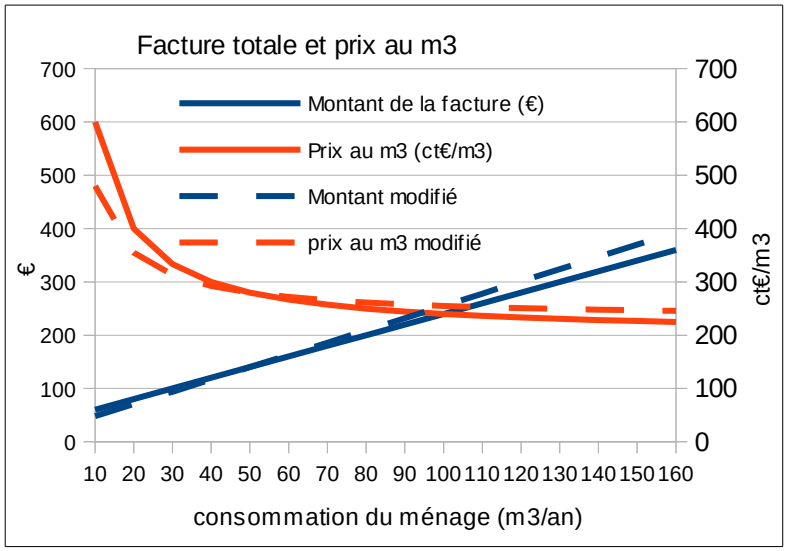


Figure 99: Evolution des factures acquittées par les ménages et des prix unitaires avec ajustement tarifaire et baisse de consommation. Exemple fictif.

A 34.2.2 : Les dépenses des ménages

Seul l'INSEE, à travers ses indices de prix à la consommation publie des données qui répondent à la question élémentaire : quel est le montant de la dépense des ménages ? Toutes les autres statistiques disponibles sont établies sur les prix conventionnels, donc sur des prix au m^3 pour une consommation de $120m^3$.

Lorsqu'on rapproche les consommations par habitant moyennes départementales (Figure 96) et les prix moyens conventionnels (Figure 100), il semble que les 2 paramètres varient géographiquement en sens inverse. Cette apparente corrélation géographique est cependant trompeuse : il n'y a pas de corrélation entre les moyennes départementales des consommations par habitant et les prix conventionnels (Figure 101).

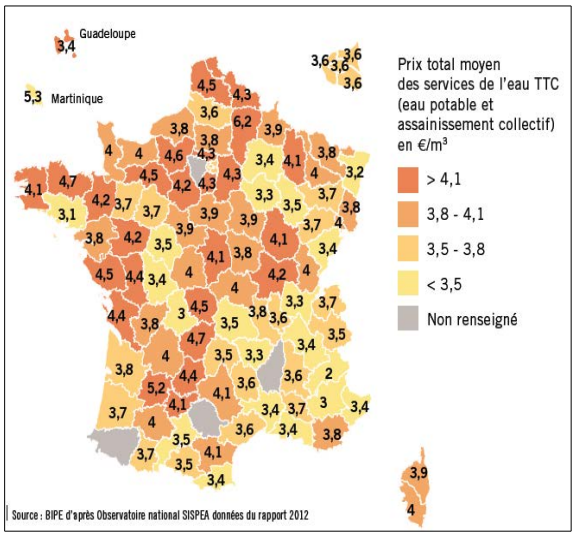


Figure 100: Prix conventionnel eau potable+assainissement en 2012. Moyennes départementales. Source : BIPE d'après ONEMA, 2015.

Lorsque le raisonnement se limite aux prix payés par les abonnés, les données sont consistantes et les raisonnements sont justes concernant les prix unitaires, mais cela ne représente pas les factures des ménages. Si l'on souhaite atteindre la réalité au niveau des ménages, il convient en revanche de prendre de grandes précautions de méthode.

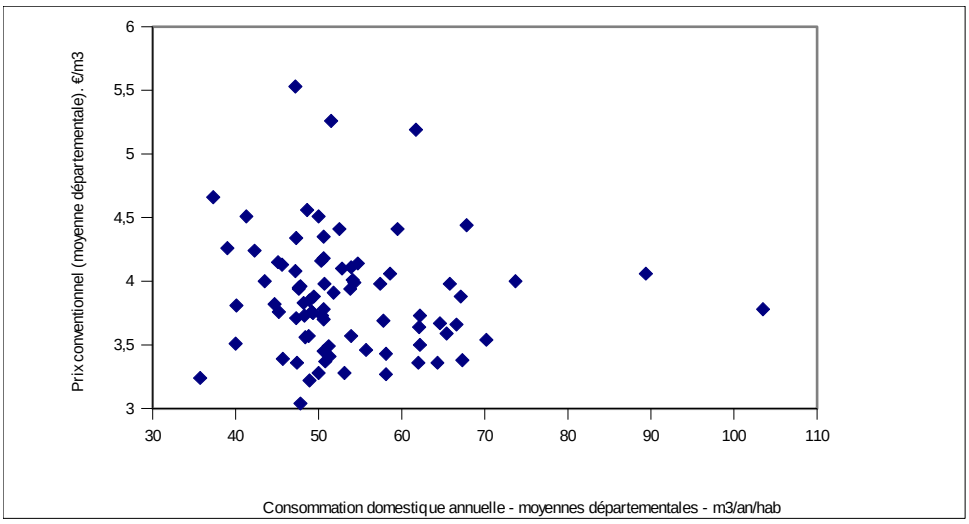


Figure 101: Consommation par habitant et prix conventionnel. Moyennes départementales pour 81 départements. Source : ONEMA, à la demande de la mission.

De telles corrélations sont cependant possibles quand les consommations sont très contrastées : c'est ce qui a pu être mis en évidence en comparant prix et consommation dans les DROM, où la consommation très élevée de l'île de la Réunion est compensée par des prix bas (rapport « propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin », CGEDD-IGA-CGAAER, 2015).

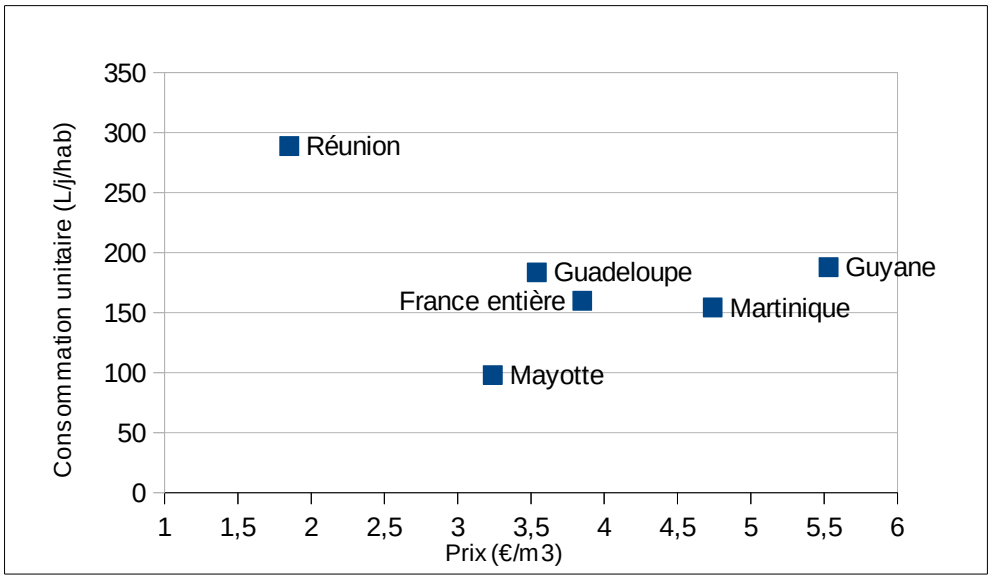


Figure 102: Relation prix-consommation individuelle. Source : CGEDD-IGA-CGAAER, 2015

En revanche, il serait également erroné, après avoir établi pour un service donné une consommation moyenne par ménage, CM, de considérer que le prix moyen serait la moyenne (même pondérée) des prix unitaires PU(CM) pour cette consommation : en effet, les ménages en collectif payent un tarif qui est celui de l'abonné global que représente l'immeuble, et qui est ensuite réparti souvent en fonctions de critères autres que les volumes et il serait erroné de leur appliquer le tarif des abonnés individuels de même consommation.

Les données de prix conventionnels publiées par SISPEA, qui se réfèrent aux abonnés et non aux ménages, sont assez consistantes en étant fondées sur 120 m^3/abonné, mais il y aurait un biais significatif à reconstituer des factures moyennes payées par les ménages à partir de ces données sans procéder à quelques corrections :

- La consommation par laquelle il faudrait multiplier ce prix conventionnel n'est pas de 120 m^3, mais se situe plutôt entre 90 et 100 m^3 selon ces analyses convergentes pour les maisons individuelles et 60 à 80 m^3 pour les appartements ;
- Le fait que les prix unitaires varient avec la consommation est tempéré par le fait qu'en habitat collectif c'est le tarif de la tranche de consommation globale de l'abonné collectif qui s'applique, moyennant quelques ajustements mineurs sur les parts fixes en fonction de la taille du branchement. Le tableau montre la dispersion en France métropolitaine de la part types de logement (individuel ou collectif) pour les résidences principales et secondaires par strates de population, effet dont tient compte l'observatoire SISPEA dans ses calculs.

A 34.2.3 : Les compteurs individuels dans les immeubles collectifs

La question de l'installation des compteurs individuels dans les immeubles collectifs fait l'objet de points de vue très contrastés. La LEMA a imposé cette installation dans les immeubles neufs. L'ANAH, pour les aides qu'elle apporte aux copropriétés dégradées, conditionne ces aides à l'installation de compteurs individuels.

La charge du comptage individuel (investissement de l'ordre de 140 € à 100 € par branchement et entretien d'un coût de l'ordre de 5€/an est significative.

En l'Angleterre, une tarification forfaitaire sans compteur et une tarification liée à la consommation coexistent ; la pose d'un compteur individuel est un droit pour l'habitat individuel et la pose du compteur est gratuite. Le nombre des utilisateurs équipés de compteurs a atteint 45 % en 2015 et l'objectif est d'atteindre 61 % en 2020. Le niveau des tarifs est fixé pour inciter fortement les ménages à passer à la comptabilisation de leurs consommations : aujourd'hui, la baisse de tarif pour un utilisateur équipé de compteur est de 25 % en moyenne. Cette politique incitative a cependant des effets collatéraux significatifs sur les autres utilisateurs : les économies tirées par ceux qui passent au compteur sont répercutés en hausses tarifaires pour l'ensemble des autres usagers, y compris ceux qui avaient antérieurement des compteurs. Comme les prix sont globalement stables depuis 2010, ils augmentent en fait pour ceux qui sont déjà équipés ou ne s'équipent pas, et baissent pour ceux qui passent d'un système à l'autre (voir annexe 40).

Lorsque l'équipement du compteur et son entretien, comme en France, est à la charge de l'abonné, cet équipement s'accompagne donc pour lui d'une augmentation de la dépense, qu'il devra compenser par des économies de consommation.

Cela signifie, avec une durée de vie de 20 ans, pour un ménage dont la facture est de l'ordre de 200 €/an, que le comptage individuel doit être accompagné d'une économie de 5 % à 10 % sur la facture, soit environ 7 % à 15 % de réduction des volumes en tenant compte de la différence entre le prix marginal et le prix unitaire, pour que l'opération soit simplement équilibrée.

Parole d'acteurs

« L'achat et la pose des compteurs individuels est amorti par les économies réalisées, qu'on estime à 10 %. Pour réduire les frais, le mieux est de conserver un abonnement unique d'eau pour l'immeuble. Il y a alors un montant unique d'abonnement. »

Un responsable Énergie-Eau à l'Association des responsables de copropriétés, cité par 60 Millions de consommateurs, n°503, Avril 2015

[A Dunkerque, un tarif progressif a été mis en place, avec une tarification préférentielle pour les attributaires de la CMU] « *une famille de 2 personnes, attributaire de la CMU, et qui consomme 86 m^3 d'eau par an, peut réaliser avec le tarif « éco-solidaire » une économie (apparente), de 46,67 euros par rapport à l'ancien tarif. Mais avec un abonnement qui passe de quelques centimes à 65 euros* [lié au passage d'un seul compteur collectif à deux compteurs individuels pour l'eau froide et l'eau chaude], *ils se retrouvent avec un surcoût de presque 20 euros* ».[…] « *Les locataires qui payent un abonnement « distribution » pour l'eau chaude, payent aussi au bailleur des charges pour le chauffage de l'eau, soit 39 euros par mois »*.

Marc Laimé, « les eaux glacées du calcul égoïste », blog, 24 août 2015.

B. Barraqué, notamment, invite cependant à interroger la rationalité de ces mesures.

La LEMA, comme rappelé ci-dessus, considère en particulier que la part fixe peut être établie sur la base des coûts du comptage, en d'autre sorte que ce comptage est bien légitimement à charge de l'abonné.

Le comptage individuel est généralement considéré comme le premier outil indispensable de responsabilisation des consommateurs, générateur de la prise de conscience de l'importance de la réduction des fuites ou des usages superflus, et constitue une mesure d'équité. Si l'usage du service d'eau et d'assainissement est considéré comme un acte de consommation, et que l'équité est jugée au regard de la façon dont la facture reflète les consommations d'eau potable, alors ce raisonnement est justifié. Si l'équité est celle des ressources financières disponibles pour répondre à un besoin (si donc le comportement de consommation n'est pas l'entrée

essentielle), les quantièmes de copropriété ne sont pas a priori une mesure moins adaptée de cette équité que la consommation d'eau.

A 34.3 : Effort financier des ménages

On fait communément référence à un ratio établi par l'OCDE de 3 à 5 % entre la facture d'eau et le budget du ménage comme étant une règle générale d'un niveau de prix de l'eau potable et de l'assainissement compatible avec les ressources des ménages, référence censée avoir été établie par l'OCDE.

La situation en France est extrêmement contrastée. L'une des situations les plus critique est sans doute celle de l'île de la Martinique (voir rapport « plan d'action pour l'eau dans les DROM et à saint-Martin déjà cité). **Le poids de l'eau dans le budget des ménages y atteint 10 % pour 10 % à 20 % des ménages, et tout particulièrement les personnes seules et les grandes familles** (Figure 103). Bien que des éléments comparables n'y aient pas été produits, il est vraisemblable que ce diagnostic vaille également pour la Guyane.

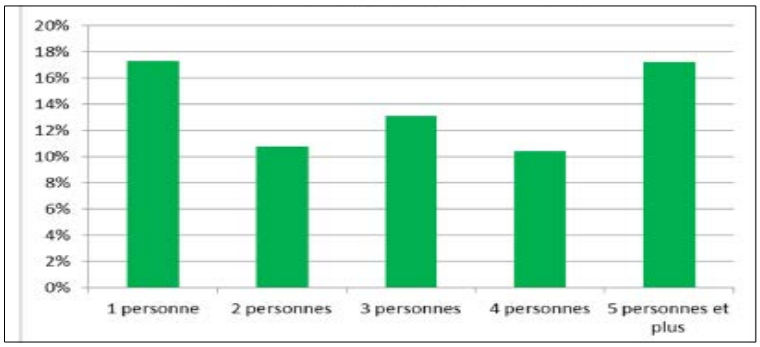


Figure 103: Part des ménages dont la facture d'eau dépasse potentiellement 10 % des revenus en Martinique. Source : CGEDD-IGA-CGAAER, 2015.

Diverses études locales, souvent de grande ampleur (Tableau 62), ont analysé les taux d'efforts de différentes catégories de revenus au regard des montants exacts des factures : ce rapprochement local est indispensable et tous les raisonnements conduits globalement à l'échelle nationale ignorent le fait que la géographie du montant des factures n'est pas celle de la structure des revenus. Les disparités de taux d'effort reflètent localement les forts contrastes de revenus par quartiers. L'étude conduite sur ce sujet à Grenoble[237] dans le cadre de l'élaboration du SCOT est l'une des plus éclairantes de celles que la mission a pu consulter sur ce sujet : elle indique des ratios facture d'eau / budgets moyens qui sont très variables entre quartiers pourtant très proches, et qui approchent la valeur de 5 %.

L'annexe 35, qui traite de la tarification sociale, cite un certain nombre de travaux universitaires réalisés récemment sur les effets sociaux de divers modèles de tarif : ceux-ci ont eu besoin d'une analyse des réalités des factures payées et de la mise en regard des ressources des ménages et des prix pratiqués.

Il n'existe cependant pas, à la connaissance de la mission, d'étude nationale qui établisse la réalité des taux d'effort des ménages. La mission ne méconnaît pas la difficulté de ce travail, pour les raisons exposées ci-dessus : il faut en effet faire cette analyse localement service par service pour agréger ensuite les données. Tant que la base SISPEA ne dispose pas de ce type d'informations, cet exercice est très lourd. La mission préconise une approche par étapes :

[237] Source : « Le bassin grenoblois à l'horizon 2040. Communauté de l'Eau potable », 2014

- établir, compléter et tester les indicateurs à l'occasion des 50 expérimentations de la loi Brottes (voir annexe 35.7), et analyser à cette occasion des coûts induits pour ajuster le dispositif ;
- transformer ces indicateurs en informations obligatoires des RPQS et de SISPEA, avec une fréquence de collecte à adapter en fonction de lourdeur de ces travaux (sans doute une fréquence quinquennale, et/ou une actualisation à chaque modification de structure tarifaire serait-elle très souhaitable).

Tableau n° 1 :
Poids de la charge d'eau selon le montant du prix de l'eau
(chiffres 2008 - Île-de-France)

Prix (€/m³) **Minimas Sociaux**	**2,89**	**3,5**	**4**	**4,5**	**5**	**5,5**
RSA socle (anciennement RMI seul)	3.01%	3.65%	4.17%	4.69%	5.21%	5.73%
avec 1 enfant	2.73%	3.31%	3.78%	4.26%	4.73%	5.20%
avec 2 enfants	2.82%	3.41%	3.90%	4.39%	4.88%	5.37%
avec 3 enfants	2.64%	3.20%	3.66%	4.12%	4.58%	5.03%
avec 4 enfants	2.53%	3.06%	3.50%	3.94%	4.38%	4.82%
Couple RSA Socle	3.15%	3.82%	4.36%	4.91%	5.46%	6%
avec 1 enfant	3.17%	3.84%	4.39%	4.94%	5.49%	6.04%
avec 2 enfants	3.08%	3.74%	4.27%	4.80%	5.34%	5.87%
avec 3 enfants	2.89%	3.49%	3.99%	4.49%	4.99%	5.49%
avec 4 enfants	2.75%	3.33%	3.80%	4.28%	4.75%	5.23%
RSA Socle (anciennement API seul)	2.12%	2.57%	2.94%	3.31%	3.68%	4.04%
avec 1 enfant	2.07%	2.51%	2.87%	3.23%	3.58%	3.94%
avec 2 enfants	2.04%	2.47%	2.82%	3.18%	3.53%	3.88%
AAH seul	1.85%	2.23%	2.66%	2.87%	3.19%	3.51%
ASS seul	2.92%	3.53%	4.04%	4.54%	5.05%	5.55%
Revenu médian (1470 €, référence INSEE)	0.82%	0.99%	1.13%	1.28%	1.42%	1.56%
SMIC net (1037.57 €, 2009)	1.16%	1.41%	1.61%	1.81%	2.01%	2.21%

Source : Obusass

Tableau 62: Taux d'efforts en Ile-de-France selon la composition familiale et les niveaux de revenus. Source : Obussas, données 2008, cité dans l'exposé des motifs de la PPL n°121, déposée par Mme M-G Buffet, juillet 2012.

Nombre d'habitants desservis	Ratio habitants/abonné	Population desservie	Nombre de services
Moins de 1 000	1,8	697 899	1 532
1 000 - 3 500	2,0	2 532 548	1 273
3 500 - 10 000	2,1	5 288 865	908
10 000 - 100 000	2,4	15 600 000	603
Plus de 100 000	4,0	21 400 000	58

Source: SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2012

Tableau 63: Nombre moyen d'habitants par abonné selon les strates de populations. Données 2012. Source : SISPEA, 2015.

Annexe 35 : Tarifications équitables et aides sociales

A 35.1 : Pourquoi l'idée d'une tarification équitable de l'eau ?

La difficulté de la tarification dite sociale dont l'histoire montre que c'est une préoccupation permanente mais que les pouvoirs publics peinent à stabiliser des principes d'un dispositif qui donne satisfaction, n'est pas propre à l'eau : en témoignent les évolutions récentes du système dans le domaine de l'énergie.

La mission n'est pas originale (H. Smets et al., 2011) en relevant qu'il s'agirait plutôt de parler de tarification équitable, comme esquissé à l'annexe précédente, plutôt que de tarification sociale.

Cette distinction sémantique résulte bien du fait que les services d'eau potable et d'assainissement ont des responsabilités multiples (annexe 7.3). D'une part, structurellement, ils font partie du secteur de la consommation, sont régis par des logiques industrielles et commerciales et font l'objet d'un paiement comme un bien marchand. Et d'autre part, ils s'apparentent, par divers aspects liés à leur caractère de services essentiels, à des biens communs, dont les dépenses « d'administration » comportent de lourdes charges fixes. Cela suppose que chacun y contribue, selon la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, selon ses « facultés » (article 13, 1789).

L'énergie est un secteur très proche de celui de l'eau à divers points de vue :

- service rendu à domicile, via des réseaux, faisant l'objet d'une tarification comprenant des parts fixes et des parts variables,
- poids modestes (bien que sensiblement plus important) dans les dépenses liées au logement,
- service essentiel,
- enjeux environnementaux de la réduction des consommations.

Mais il est très différent quant à :

- l'organisation des opérateurs de distribution,
- l'universalité du tarif, qui simplifie l'appréciation comparée des efforts des ménages et facilite la définition de l'équité,
- le niveau, plus élevé, des factures, qui permet plus facilement de dégager des marges pour la gestion de mécanismes complexes,
- et l'ampleur des moyens de financement à mobiliser par les ménages pour réduire les consommations.

L'énergie se prête à la mise en place d'un système national relativement simple. On développera ici les dispositions prises dans ce secteur en tentant d'analyser en quoi les dispositifs peuvent avoir des convergences ou non avec les SPEA.

Ces aides pour les services en réseaux à domicile sont elles-mêmes juxtaposées avec de nombreux dispositifs de péréquation tarifaire dans de très nombreux domaines de la vie quotidienne (téléphonie mobile, culture, transports, etc..). Souvent, les aides tarifaires sont considérées comme des obligations de service public et sont compensées à ce titre par des subventions en provenance des budgets généraux des collectivités locales (qui peuvent percevoir notamment à cet effet des taxes affectées, comme le versement transport).

La pertinence même de ces tarifications sociales multiples, conduisant à fragmenter les flux de la solidarité en orientant les aides sur des usages est contestée, parfois de façon radicale, au regard de deux enjeux :

- le coût de gestion des dispositifs (chacun d'entre eux suppose une ingénierie sociale et une gestion financière, voire des contrôles, qui lui sont spécifiques ; on peut supposer qu'en étant adaptés au cas par cas ils ont une plus grande pertinence, et donc une

meilleure efficacité, même à des coûts plus élevés mais peu d'études semblent avoir été consacrées à ces sujets ;

- la relation qui s'instaure implicitement via ces mécanismes dans la relation de la société avec les ménages aidés. Cela revient, dans une certaine mesure, à orienter la dépense du ménage, pour s'assurer que les revenus qu'il tire de ces mécanismes de solidarité sont bien employés pour le paiement des services qui sont les plus essentiels.

Le consentement des ménages (et des autres acteurs) à apporter, sur leur propre consommation des services cette contribution : cette solidarité doit-elle être le fait d'un impôt général, ou doit-elle être mise en œuvre dans chaque service. Un point d'alerte est notamment à prendre en considération dans l'enquête d'opinion citée en annexe 30.1) est le faible consentement à payer pour cette solidarité, encore inférieur à celle concernant l'environnement qui n'est pourtant pas très élevée.

Deux mouvements de pensée très opposés ont proposé des démarches évitant le coût des dispositifs spécifiques, avec des raisonnements très différents :

- Une branche libérale, après Juliet Rhys-William en 1940 en Angleterre, Milton Friedman proposait dès 1962 l'instauration d'un impôt négatif aux Etats-Unis[238] associé à la suppression de tous les mécanismes de revenus salariaux minimaux et de toutes les aides sociales, a été en France reprise par des personnalités très diverses (Alain Madelin, Yoland Bresson (association pour l'instauration d'un revenu d'existence, AIRE), Alain de Benoist, Dominique de Villepin, Pascal Salin (institut Turgot)).
- L'idée de « revenu de base » a été portée également très fortement par des logiques au contraire anti-libérales (Alain Caillé[239], Yves Cochet, UTOPIA et Baptiste Mylondo[240]) et au final on en trouve de nombreuses variantes et appellations[241]. On a pu en voir des esquisses se mettre en place sous l'impulsion de Martin Hisrch, dans la conception du revenu de solidarité active (RSA). L'ensemble des dispositifs existants aujourd'hui ne parvient pas à épuiser un débat qui touche aux fondements des inégalités de revenus et d'accès aux services de toutes natures au sein d'une société, qui fait à l'évidence l'objet d'appréciations tellement contrastées que l' « inégalité équitable, tolérable et créative » est bien loin d'être définissable et quantifiable.

Sans ignorer ces réflexions, qui marquent les limites des approches sectorielles, on se place cependant ici dans l'hypothèse où l'objectif des pouvoirs publics est de développer cette solidarité sectorielle, et on fait le point de l'existant et de l'évolution jusqu'à aujourd'hui des dispositifs dans le secteur de l'eau et de l'énergie et on rappelle les possibilités ouvertes par la loi concernant les tarifications sociales pour l'eau à titre expérimental. On conclut, au vu de ces éléments, sur des propositions concrètes dans ce domaine.

Les efforts de solidarité fonctionnent actuellement par divers dispositifs dits « curatifs » qui sont rappelés ci-après, et de nombreux acteurs appellent depuis plusieurs années la mise en place d'un dispositif « préventif ». Un rapport, commandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par les ministres Nathalie Kosciusko-Morizet et Roselyne

---

[238] Pour une traduction française voir Milton Friedman : « *capitalisme et liberté* » (ed. orig.1962), Robert Laffont, 1971.

[239] Alain Caillé : « *pour sortir dignement du XXe siècle : temps choisi et revenu de citoyen* », Revue du MAUSS, n°7, 1996-1. La revue du MAUSS, « mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales » fait par cet acronyme un clin d'oeil à Marcel Mauss, « père de l'anthropologie française.

[240] Baptiste Mylondo : « *Pour un revenu sans condition* », Utopia, 2012.

[241] Wikipedia recense, en les référant : « revenu universel», « revenu inconditionnel», « revenu inconditionnel suffisant», « revenu d'existence», « revenu minimum d'existence», « revenu social», « revenu social garanti», « allocation universelle», « revenu de vie», « revenu de citoyenneté», « revenu citoyen», « dotation inconditionnelle d'autonomie» ou « dividende universel». Ce même article précise : « *La notion de revenu de base est parfois confondue ou mise en opposition avec celle de « salaire à vie » (ou « salaire universel ») imaginé initialement par Bernard Friot et promu notamment par le réseau salariat. Certaines définitions du revenu de base sont plus restrictives et impliquent par exemple un montant minimum permettant de satisfaire les besoins primaires d'une existence, ou de remplacer les transferts sociaux. Ces termes sont parfois aussi repris pour des mesures qui, proches de l'impôt négatif, versent cette allocation selon la situation des ménages, ou qui incluent des contreparties, et qui ne sont donc pas des formes de revenu de base selon la définition du BIEN (Basic Income Earth Network) »*.

Bachelot concernant le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la LEMA citées ci-dessus,[242] concluait notamment dès 2011 : « *parmi les services de première nécessité, l'eau est le plus essentiel, la coupure d'eau rendant les conditions de vie totalement inacceptables […]. C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place une véritable action préventive* » .

Depuis, de nombreux efforts ont été faits pour traiter cette question, les plus significatifs étant intervenus par la loi dite « loi Brottes »[243] qui, en 2013, a, d'une part, interdit à tout distributeur de couper l'alimentation en eau dans une résidence principale même en cas d'impayé et cela tout au long de l'année, et, d'autre part, ouvert une période de 5 ans d'expérimentation possible de dispositifs en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau. 18 telles expérimentations ont été sélectionnées par le décret 2015-416 du 14 avril 2015 et ce nombre a été porté à 50 par une nouvelle liste approuvée par le décret 2015-962 du 31 juillet 2015. L'annexe technique reprend les principales dispositions prévues pour ces expérimentations et la liste des expérimentations, avec quelques caractéristiques issues des candidatures des collectivités.

La tarification sociale de l'eau a fait l'objet de très nombreux travaux. On en trouvera des synthèses dans :

- « *Social issues in the provision and pricing of water services* », OECD, 2003
- B. Barraqué et M. Montginoul, « *How to integrate social objectives into water pricing* », in A. Dinar et al. (eds.), *Water Pricing Experiences and Innovations, série* Global Issues in Water Policy 9, DOI 10.1007/978-3-319-16465-6_18, Springer, 2015.

Les analyses les plus complètes sont celles qui ont été opérées par le laboratoire GESTE de l'ENGEES, notamment dans le cadre du projet européen EAU&3E[244].

On trouvera une présentation en particulier de la démarche de modélisation (modèle TMSO) dans Tsanga Tabi Marie et Nafi Amir, « *Durabilité sociale de la gestion de l'eau urbaine en France et évaluation des effets sociaux d'un modèle d'analyse garantissant la solidarité dans l'accès à l'eau* », Vertigo, Vol.13 n°3, décembre 2013.

On pourra aussi se reporter très utilement à la série des ouvrages d'Henri Smets, notamment :

H. Smets : « *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable* », Académie de l'eau, novembre 2012 qui fait une description détaillée de nombreux cas en France et à l'étranger de systèmes de tarification existants.

H. Smets, dir. : « *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, sa mise en œuvre en Europe* », Académie de l'eau, collectif, 2011, qui présente aussi une approche également très complète, réunissant des textes en français ou en anglais sur de nombreux pays.

A 35.2 : De nombreuses initiatives parlementaires successives

Un courrier du 11 janvier 2016, adressé à madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, cosigné de France Libertés - fondation Danielle Mitterrand et réseau eau Île-de-France et la Coalition eau, rappelle les initiatives parlementaires récentes concernant le droit à l'eau et à l'assainissement : « *Dès 2012, nous avons oeuvré pour que soit préparée après toutes consultations nécessaires une proposition de loi sur la mise en oeuvre effective du droit à l'eau et à l'assainissement. En 2013, une première proposition de loi (n°1375) élaborée avec le soutien de la société civile a été déposée auprès de l'Assemblée nationale par M. le député Jean Glavany, proposition cosignée par des représentants élus de cinq partis politiques. Après des consultations très fournies sur le sujet, le Rapporteur de cette proposition de loi, M. Michel Lesage, a soumis en mai dernier à l'Assemblée nationale un texte révisé de cette proposition de loi (n°2715). Celui-ci a été l'objet de débats au sein de la Commission du*

[242] « *Accès à l'eau et l'assainissement dans des conditions acceptables par tous* », Isabelle Monteils et Pierre Rathouis, CGEDD, rapport n°007643-01, 2011, téléchargeable au lien suivant : http ://www. ladocumentationfrancaise. fr/var/storage/rapports-publics/114000586. pdf

[243] Loi « *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* » n°2013-312 dite « loi Brottes » du 15 avril 2013. Décret d'application n°2014-274 du 27 février 2014 pour les coupures d'eau.

[244] Voir le site : http://eau3e.hypotheses.org

développement durable de l'Assemblée nationale en novembre, ces débats se concrétisant par un texte amendé (N°3199) prenant en compte les remarques faites par les députés. »

Cette histoire récente a elle-même été précédée de nombreuses autres étapes, jalonnées par de nombreux projets ou propositions de loi :

- Le 10 janvier 2002, le texte adopté en première lecture par l'assemblée nationale du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau (n° 761) comportait le projet, « *pour les usagers dont les revenus sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond* », d'instaurer « *pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale « produit de première nécessité* ». Cette disposition a disparu au cours des débats, la loi n'ayant abouti que 4 ans plus tard en 2006 sous le nom de LEMA.
- Une proposition de loi n°2973, déposée par André Flajolet en 2010, visant à créer une allocation de solidarité pour l'eau relevait que la facture d'eau pouvait représenter jusqu'à 7 % du budget des ménages et proposait de créer un article L. 2224-12-3-1 dans le code général des collectivités territoriales, à la section relative à l'eau et l'assainissement[245].
- Cette proposition de loi a été considérée irrecevable au motif qu'elle créait des charges nouvelles sans prévoir les économies correspondantes (article 40 de la constitution).
- En décembre 2011, le sénat adoptait à l'unanimité un amendement à la loi de finances rectificative déposé par le sénateur Cambon, destinée à rendre obligatoire la contribution au FSL et permettre à celui-ci d'intervenir sous forme préventive (voir ci-dessous). Le sénat avit fixé à 1 % de la facture ce montant, et l'assemblée nationale était a priori favorable, mais le gouvernement l'a refusée.

La PPL de 2012 citée dans le courrier rappelé ci-dessus des associations est la PPL n°121 déposée en juillet 2012 par Mme Buffet[246]. Il s'agissait de créer une allocation différentielle des revenus au bénéfice des ménages les plus pauvres, versée par les CAF, pour que le montant des factures divisés par les revenus ne dépassent jamais 3 %. Les volumes proposés sont récapitulés dans le tableau 64.

La méthode de calcul proposée est la suivante : « *dans un premier temps est calculée la charge d'eau du ménage : le prix complet de l'eau (apparaissant sur la facture d'eau) est multiplié par un volume d'eau vital correspondant au tableau 64, le tout étant ensuite divisé par les revenus du ménage. Un pourcentage est obtenu, dont un ordre de grandeur peut être approché dans le tableau 62. La différence entre ce pourcentage (charge d'eau effective) et la référence de 3% proposée (charge d'eau maximale) correspond à la charge d'eau couverte par*

---

[245] « *L'objectif de ce dispositif, qui peut être qualifié de « préventif », vise à limiter le poids de la facture d'eau, évaluée pour le foyer en fonction de sa composition et de son lieu de résidence, à 3 % de ses revenus réels. Afin de ne pas inciter à une consommation déraisonnable d'eau, ce calcul se baserait sur une estimation de la facture d'eau correspondant à une consommation forfaitaire d'eau fonction du nombre de personnes au foyer et non pas la facture réelle. Le prix de l'eau (incluant l'assainissement collectif) retenu dans le calcul serait le prix moyen communal ou départemental, en fonction de leur facilité d'accès. [..] Le financement de ce dispositif […] serait assuré par la création d'une taxe, dénommée contribution au service public de l'eau, prélevée sur les redevances perçues par les services d'eau et d'assainissement, à l'exception des redevances perçues au titre des missions de contrôle, d'entretien ou de réhabilitation de l'assainissement non collectif, à savoir les montants des factures d'eau, hors taxes et redevances des organismes publics. Il est proposé de fixer le taux de cette contribution à 0,5 %, le montant attendu du fonds collecté étant de l'ordre de 50 millions d'euros. Les services seraient ainsi les assujettis de cette taxe. Cette taxe serait répercutée par les services sur leurs abonnés, après déduction des contributions volontaires des collectivités ou délégataires. À cette fin, le I bis de la proposition de loi permet aux communes de participer à cette contribution au service public de l'eau en prenant en charge à la place du service d'eau ou d'assainissement tout ou partie du montant de cette taxe. Cette contribution serait recouvrée par les agences de l'eau et, dans les départements d'outre-mer, par les offices de l'eau, à l'image de ce qui est déjà pratiqué pour certaines redevances environnementales, puis reversée par ces derniers au fonds national d'aide au logement. L'allocation de solidarité eau serait alors financée à hauteur des montants collectés par la contribution au service public de l'eau.* »

[246] L'exposé des motifs citait notamment : R. Denoix de Saint-Marc («*personne ne doit être exclu du bénéfice d'un service [public] en raison de handicaps physiques, économiques ou autres*»), J.-F. Lachaume (« *la pire des inégalités consisterait à traiter tous les usagers de la même façon, car l'inégalité des moyens a tôt fait d'anéantir l'égalité juridique* ») et A. France (« *cette majestueuse égalité devant la loi, qui permet aux riches, comme aux pauvres, de dormir la nuit sous les ponts* »).

l'allocation. Cette charge d'eau couverte est multipliée par le revenu et divisée par cent pour obtenir le montant de l'allocation. »

L'impact de la mesure proposée est évalué comme suit : « *Prenons l'exemple d'un bénéficiaire du RSA socle seul vivant en Seine-et-Marne. Le montant du RSA socle, déduit du forfait logement pour une personne seule est de 400,07 € et le prix moyen de l'eau dans ce département est de 4,35 €/m3. La charge d'eau est donc de 4,53 %. La charge d'eau couverte par l'allocation est de 1,53 %. Le montant mensuel de l'allocation s'élève donc à (1,53 x 400,07) / 100 = 6,12 €. Le ménage en question, qui doit payer pour l'eau 217,5 € par an, soit 18,13 € par mois, bénéficiera d'une aide 73,45 € par an. Dans une période de grandes difficultés financières pour les ménages, cette aide est loin d'être négligeable. Son coût est quant à lui relativement modeste au regard des enjeux, puisqu'il s'élèverait à 16 millions d'euros pour venir en aide à 265 177 personnes en Île-de-France, soit à peine 1 % du coût total de la facturation du service de l'eau en France.* »

La PPL proposait que la dépense, estimée au plan national à 88 M€, soit financée par une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises privée assurant les SPEA, et accessoirement des régies.

Tableau n° 2
Consommation d'eau pondérée en fonction de la composition du ménage.

Composition familiale	Méthode de calcul par unité de consommation (UC)	Niveau de consommation d'eau
1 adulte	50 m^3	50 m^3
1 adulte + 1 enfant	50+50*0.3	65 m^3
1 adulte + 2 enfants	50+50*0.3*2	80 m^3
1 adulte + 3 enfants	50+50*0.3*3	95 m^3
1 adulte + 4 enfants	50+50*0.3*4	110 m^3
2 adultes	50+50*0.5	75 m^3
2 adultes + 1 enfant	75+50*0.3	90 m^3
2 adultes + 2 enfants	75+50*0.3*2	105 m^3
2 adultes + 3 enfants	75+50*0.3*3	120 m^3
2 adultes + 4 enfants	75+50*0.3*4	135 m^3

Source : Obusass

Tableau 64: Volume d'eau vitale selon la composition du ménage. Proposition de loi n°121, M-G Buffet, 2012.

A 35.3 : Fonds de solidarité logement (FSL)

Un rapport d'inspection faisait déjà en 2002 un bilan critique des FSL[247].

Le rapport de 2011 d'I. Monteils et de P. Rathouis cité précédemment rappelle la genèse du fonds solidarité logement et de son volet « eau » :

« *Instauré par la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (loi Quilliot) qui reconnaît « le droit à l'habitat comme un droit fondamental », puis confirmé par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, le droit au logement est l'objet principal de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre de ce droit. La loi n° 2000-1208 du 13*

[247] « *Rapport sur l'évaluation de la mise en oeuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés leurs factures d'eau* », Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Inspection générale du territoire et de l'environnement (IGE), 2002

décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) précise la notion de « logement décent ». L'existence d'une desserte en eau potable et d'un dispositif d'assainissement aux normes constituent naturellement un des aspects essentiels de cette notion de logement décent. A titre d'illustration, on estime qu'il y a encore à Paris 3 % de logements indécents en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement, c'est à dire sans WC ni douche ou bain. (travaux du Comité national de l'eau – 2010). Pour la France entière, ce nombre serait d'environ 350 000. C'est dans ce contexte que la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 a institué les fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour aider ponctuellement les ménages rencontrant des difficultés particulières de logement. Cogérés avec l'État jusqu'en 2005, ils relèvent depuis la loi n°2004-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de la compétence des conseils généraux[248] qui décident du niveau des ressources qu'ils y affectent, perçoivent les contributions et fixent les règles d'attribution des aides sur la base d'un règlement intérieur. La réforme de 2004, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, a conduit à intégrer aux FSL les fonds spécifiques locaux préexistants et destinés à éviter l'interruption des services d'eau, d'électricité, d'énergie et de téléphone, ainsi que le financement apporté par les opérateurs. »

Les aides des FSL représentent un peu plus de 300 millions d'euros par an financés à 76 % par les conseils généraux qui bénéficient de la compensation versée par l'État au titre du transfert de compétence, 8 % par les distributeurs d'énergie, 7 % par les caisses d'allocations familiales, le reste provenant des bailleurs sociaux, des centres communaux d'action sociale et des opérateurs dans le domaine de l'eau. Elles permettent d'aider 600 000 ménages, ce qui correspond à environ 10 % de la population bénéficiaire des aides au logement. Cette dernière population représente en effet 6 millions d'allocataires qui perçoivent 15 milliards d'euros d'aides personnelles au logement (dont 5 milliards financés par l'État) ».

Cette mission rappelait par ailleurs que :

« *Depuis la survenance de la crise économique en 2007-2008, les dépenses des FSL consacrées à l'eau et à l'énergie ont cru de manière très significative, en passant de 2005 à 2008, respectivement de 6,5 millions d'euros à 10 millions d'euros pour l'eau, et de 50 à 66 millions d'euros pour l'énergie. Ceci démontre le caractère relativement faible des dépenses pour l'eau supportées par les FSL. On n'observe pas non plus d'augmentation significative, ni du nombre des impayés, ni du nombre des coupures d'eau qui est estimé à environ 100 000 par an, selon les distributeurs d'eau regroupés au sein de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) qui dessert 72 % de la population. Cette fédération souligne également que le nombre de dossiers transmis aux FSL est passé entre 2007 et 2008 de 30 000 à 33 000. Toutefois, la plupart des auteurs et les professionnels s'entendent pour dire que seuls 15 % des cas de coupure correspondent à des situations d'incapacité avérée à payer. Outre la rareté, déjà signalée, de compteurs d'eau individuels dans l'habitat social collectif, ces deux constats trouvent deux autres explications :*

- *le législateur et les collectivités veillent déjà à prévenir les coupures d'eau le plus tôt possible, notamment à-travers l'intervention des FSL ;*

- *s'agissant d'un service public local, les autorités organisatrices distribuant l'eau et leur opérateur ainsi que les travailleurs sociaux des différents organismes concernés (conseil général, commune, caisses d'allocations familiales, mutualité sociale agricole…) prennent en charge les cas les plus difficiles. Cette implication collective, qui pourrait être développée, permet de cerner le plus tôt possible les situations précaires. Ce point est fortement souligné par les associations caritatives rencontrées par la mission.*

La raison principale du faible taux d'impayés, comparativement à ce qui se produit pour l'énergie (225 000 coupures pour impayés d'électricité en 2003) réside surtout dans le fait que l'eau est un bien vital, et que le non-paiement de sa facture compromet fortement la poursuite d'une vie « normale ». »

[248] aujourd'hui conseils départementaux.

M. Lesage résume comme suit les critiques que des associations comme France Libertés-fondation Danielle Mitterrand font au dispositif existant :

« *L'outil FSL rencontre aujourd'hui plusieurs limites :*

- *Un caractère inégalitaire : dans un quart environ des départements français, il n'y a pas de volet « Eau » du FSL et, dans ceux qui le possèdent il n'y pas toujours réellement de « versement eau ». Quand les volets « Eau » des FSL sont abondés, les montants disponibles pour faire face aux impayés sont parfois insuffisants, alors même que nombre de foyers en difficulté n'osent pas faire de demande ;*
- *Une gestion lourde : pour 2,5 millions d'euros d'abandon de créance, les coûts de gestion seraient supérieurs à 2 millions d'euros. La lourdeur de cette prise en charge a posteriori ne permet pas d'apporter des réponses rapides et pérennes et comporte un surcoût important (poursuite des impayés, etc.).*
- *Une relative inefficacité : les dépenses pour l'eau supportées par le FSL sont faibles, elles représentent environ 10 millions d'euros – contre 60 millions d'euros pour l'énergie. Plus de 50 % des personnes qui pourraient y prétendre ne font pas la demande. Sur 500 000 ménages bénéficiant d'un échéancier de paiement pour l'eau, seulement 70 000 sont aidées par les FSL. De plus, une grande majorité des personnes les plus démunies vivent en habitat collectif et, dans une grande majorité des cas, il n'existe pas de facturation individuelle de l'eau potable. Cette dernière est intégrée dans les charges locatives ou de copropriété et n'est individualisée que dans une minorité de cas. La saisine du FSL est donc difficile dans ce cas, car la personne n'a pas de facture d'eau impayée ;*
- *Un caractère stigmatisant : la procédure de demande est souvent considérée comme humiliante pour les ayant droits* ;
- *Une solidarité défaillante : la solidarité nationale, qui devrait primer en ce domaine, n'existe pas et, dans les faits, de nombreuses associations caritatives interviennent de plus en plus dans les situations les plus dramatiques. L'exposé des motifs de la proposition de loi présentée en 2010 par notre ancien collègue André Flajolet soulignait déjà que l'intervention du FSL, « nécessaire pour apporter une réponse aux situations les plus complexes ou aux accidents de la vie, ne permet pas d'assurer une mise en œuvre complète et équitable pour ce droit d'accès à l'eau au niveau national »*.

En définitive, les systèmes d'aides, qui ont bien sûr le mérite d'exister, demeurent ponctuels, limités et s'inscrivent dans une logique uniquement curative de soutien aux seuls impayés et toujours sur seule demande de l'usager. Facultatifs au niveau municipal, ces mécanismes demeurent soumis au bon vouloir des autorités locales. Un système de soutien préventif à la facture d'eau est donc devenu nécessaire. »

A 35.4 : Une tarification progressive n'est pas une tarification sociale[249]

Le rapport de 2011 d'I. Monteils et de P. Rathouis considérait, comme bien d'autres contributions, que l'instauration de tarifications progressives contribuait à alléger la facture des ménages les plus modestes et jouait le rôle d'une tarification sociale.

On a vu, en effet, dans de nombreux cas, mettre en avant l'avantage d'instaurer une première tranche à faible prix (souvent entre 30 m^3 et 80 m^3) censée permettre aux ménages les plus modestes de disposer d'un service de base à prix accessible (« eau pour vivre » et « eau de confort »), mais sans conditions de ressources, et alors même que de nombreuses familles à faibles ressources habitent en immeubles collectifs dont l'abonnement est global et ne permet donc pas de bénéficier de ces facilités. L'espoir de ces démarches est que des tarifications progressives fassent la synthèse d'enjeux environnementaux (réduire le prélèvement sur les ressources) et d'objectifs sociaux (alléger la facture des ménages modestes) tout en évitant tout caractère stigmatisant d'une aide sous conditions de ressources et en permettant une gestion simple.

[249] Ce titre reprend une expression d'Henri Smets (2012) à laquelle adhère pleinement la mission.

On emprunte ci-dessous à Bernard Barraqué quelques considérations utiles sur le cas d'une ville X (à partir d'un cas réel), dans un article à paraître prochainement. S'interrogeant sur le caractère redistributif des tarifs progressifs, il compare les évolutions tarifaires d'eau potable concernant les habitants en habitant individuel, dans un petit collectif de 10 logements et dans un grand collectif de 100 logements, en tenant compte des consommations réelles des abonnés (3 consommations sont étudiées). Les usagers en grand immeubles collectifs ont été d'abord pénalisés par la tarification progressive mise en place, puis une adaptation a permis de corriger cet effet paradoxal. Les personnes seules en pavillon consommant peu sont les principaux bénéficiaires. Pourtant l'abonnement est à un niveau bas.

« *L'hôpital de la ville, de loin le plus gros client avec 130 000 m^3/an, a vu ses charges d'eau augmenter de 15 000 €/an ; les services municipaux ensemble vont payer 7000 €/an en plus. Est-ce justifié de faire compenser le manque à gagner auprès des abonnés résidentiels par de gros usagers qui ne sont pas forcément des profiteurs ? Et d'ailleurs, que va-t-il se passer si le nouveau tarif, au lieu de conduire tout le monde à économiser l'eau, ne se traduit par aucun changement significatif en HLM locatif, mais pousse de gros usagers industriels à quitter le réseau public et à s'auto-approvisionner, ou même à faire de grosses économies ? La presse s'est fait l'écho de la volonté de l'hôpital de faire son propre forage. Si c'était le cas, le manque à gagner pour le service public serait de 8% de son chiffre d'affaires ! Et à terme l'opérateur devrait augmenter le tarif des résidents pour équilibrer ses coûts …* »

« *Le principe d'une tarification progressive basée sur un abonnement par appartement peut lui-même être discuté : en effet, une fois que le gérant de l'immeuble aura payé la facture, il devra la répartir entre les résidents, entretenir les réseaux dans les parties communes, ainsi que les éventuels compteurs divisionnaires, bref, faire tout un travail qui est coûteux en argent et en temps. Certains diront qu'il fait ce travail à la place du distributeur d'eau, et que ce n'est pas juste. En fait, puisqu'il le fait dans le cadre de la répartition des charges, il bénéficie d'économies d'échelle : il est d'ailleurs avéré que l'envoi d'une facture individuelle à chaque locataire dans un immeuble est coûteux, et plus coûteux que la valeur de l'information apportée par la facture, surtout si on tient compte de l'augmentation des contentieux qui se multiplient avec la facturation individuelle, comme on le constate actuellement y compris dans des régies (Amiens, Niort …) On peut ici comprendre la raison pour laquelle l'article 93 de la loi SRU a été soutenu par l'Union des HLM à l'époque : mais essayer de se débarrasser le répartition des charges d'eau sur le dos des opérateurs n'était pas une bonne idée.* »

« *On peut donc considérer, à l'inverse, que la facturation collective d'immeuble représente une économie et une sécurité pour l'opérateur du service, et c'est d'ailleurs pourquoi la location d'un compteur collectif, même de gros diamètre, est nettement inférieure au simple multiple du prix du petit compteur par le nombre de logements. Plus généralement, et symétriquement, avec la facturation collective, les résidents d'appartements payent de fait moins cher le mètre cube que les abonnés de logements individuels.* »

La présente mission, qui a constaté de nombreux cas de cette nature, n'est pas convaincue par l'adéquation de la réponse d'une tarification progressive en volumes sans conditions de ressources au problème posé des revenus modestes, et insiste en tout état de cause, dans les cas correspondants, pour que les questions des grands immeubles collectifs et des familles nombreuses soient sérieusement examinées.

Soit on considère, ce qui se justifie parfaitement, qu'il n'y a pas lieu de sophistiquer les outils de l'aide pour les ménages plus modestes et de les segmenter en aides sectorielles, soit, si l'on souhaite des aides sectorielles, il est peu cohérent d'oublier l'origine du besoin (compenser la faiblesse des revenus) dans la conception des outils censés y répondre.

A 35.5 : Des exemples dans d'autres secteurs

A 35.5.1 : Les dispositions préexistantes

En 2011, le rapport d'I Monteils et P. Rathouis relevait déjà que plusieurs dispositifs de tarification sociale existent actuellement dans d'autres secteurs de services :

- *« la tarification spéciale « produit de première nécessité » pour l'électricité. Mise en place par le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité et entrée en vigueur le 1er janvier 2005, elle consiste à alléger les frais de remise en service après coupure et à offrir une réduction tarifaire de 40 à 60 % calculée sur l'abonnement et la consommation dans la limite de 100 kwh par mois, selon la composition familiale du foyer (en moyenne 88 € en 2010). Cette disposition concerne les personnes physiques éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) au vu des données fournies par les caisses de sécurité sociale. Elle touche aujourd'hui environ 800 000 foyers, ce qui est très inférieur au public éligible car ce tarif n'est attribué qu'aux personnes qui en formulent expressément la demande ;*
- *le « tarif spécial de solidarité gaz » qui a été institué par le décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, et qui fonctionne selon le même schéma mais pour un seul opérateur ;*
- *la réduction tarifaire pratiquée depuis 2007 en matière de téléphonie fixe. Elle bénéficie aux personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA-socle) ou à l'allocation adulte handicapé (AAH) et qui le demandent. Cette réduction est encadrée par l'article L.35-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ;*
- *par ailleurs, une convention signée le 7 mars 2011 entre l'État et les principaux opérateurs de téléphonie mobile devrait déboucher rapidement sur la mise en place d'un « tarif social mobile » destiné aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). »*

A 35.5.2 : Les nouvelles dispositions concernant le chèque énergie

La loi 2015-575 du 22 juillet 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit dans le code de l'énergie de nouvelles dispositions dont les décrets d'application sont en préparation.

Art. L. 124-1. – Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement comprises parmi celles mentionnées à l'article 200 quater du code général des impôts.

Le chèque énergie est émis et attribué à ses bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement mentionnée à l'article L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime, qui en assure le remboursement aux personnes et organismes définis par décret en Conseil d'État. Les fournisseurs et les distributeurs d'énergie, les gestionnaires des logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation qui font l'objet de la convention prévue à l'article L. 353-1 du même code et les professionnels ayant facturé les dépenses d'amélioration de la qualité environnementale ou de maîtrise de la consommation des logements sont tenus d'accepter ce mode de règlement.

Le chèque énergie est accompagné d'une notice d'information et de conseils en matière d'efficacité et de bonne gestion énergétiques du logement et des appareils électriques.

L'administration fiscale constitue un fichier établissant une liste des personnes remplissant les conditions prévues au premier alinéa du présent article et comportant les éléments nécessaires au calcul du montant de l'aide dont elles peuvent bénéficier. Ce fichier est transmis à l'Agence de services et de paiement afin de lui permettre d'adresser aux intéressés le chèque énergie. L'agence préserve la confidentialité des informations qui lui sont transmises.

Les occupants des résidences sociales mentionnées à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation qui font l'objet d'une convention prévue à l'article L. 353-1 du même code bénéficient, lorsqu'ils n'ont pas la disposition privative, au sens de la taxe d'habitation, de la chambre ou du logement qu'ils occupent, d'une aide spécifique. Cette aide est versée par l'Agence de services et de paiement au gestionnaire de la résidence sociale, à

sa demande, lequel la déduit, sous réserve des frais de gestion, du montant des redevances quittancées.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Ce décret définit les conditions d'une mise en oeuvre progressive du chèque énergie, en vue de sa généralisation qui intervient au plus tard au 1er janvier 2018. Il désigne les territoires sur lesquels le chèque énergie est mis en place à titre expérimental, en remplacement des tarifs spéciaux prévus aux articles L. 337-3 et L. 445-5 du présent code, afin, notamment, de définir les meilleures modalités de mise en œuvre permettant d'optimiser l'utilisation du chèque énergie par ses bénéficiaires. L'État peut autoriser, dans le cadre de cette expérimentation, l'utilisation du chèque énergie pour l'achat d'équipements électriques, lorsque le remplacement d'un ancien équipement permet un gain substantiel de performance énergétique. Dans un délai de trois mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation.

Art. L. 124-2. – Le chèque énergie comporte, lors de son émission, une valeur faciale modulée en fonction du nombre de membres et des revenus du ménage. Il est nominatif et sa durée de validité est limitée. Cette durée de validité est différente selon que le chèque énergie est utilisé pour acquitter des factures d'énergie relatives au logement ou des dépenses d'amélioration de la qualité environnementale ou de maîtrise de la consommation d'énergie du logement mentionnées à l'article L. 124-1.

Les caractéristiques du chèque énergie, en tant que titre spécial de paiement, sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, des affaires sociales et de l'économie.

Art. L. 124-3. – Les chèques qui n'ont pas été présentés au remboursement avant la fin du deuxième mois suivant l'expiration de leur durée de validité sont définitivement périmés.

Art. L. 124-4. – Les dépenses et les frais de gestion supportés par l'Agence de services et de paiement sont financés par une part des contributions dues par les consommateurs finals d'électricité mentionnées à l'article L. 121-10, par une part des contributions dues par les fournisseurs de gaz naturel mentionnées à l'article L. 121-37 et par le budget de l'État.

Le chèque-énergie s'appuie sur un dispositif national qui bénéficie de deux circonstances favorable :

- un tarif uniforme de l'énergie sur le territoire (malgré de nombreux systèmes de tarification) : le taux d'effort des ménages (rapport entre la facture et les revenus) est donc la résultante principalement du revenu et un système de chèque calculé nationalement sur la base des revenus répartit équitablement l'effort de solidarité ; ceci permet notamment, sans complexité excessive, une diffusion nationale directe du chèque aux ménages par un organisme gestionnaire par ailleurs d'autres mécanismes d'aides aux ménages, sans intervention des opérateurs pour apporter des informations nécessaires à la modulation des aides : l'aide est indépendante de la facture qu'elle permet d'honorer ;
- un faible nombre d'opérateurs qui limite la complexité du financement du dispositif par un fonds national.

La figure illustre ce circuit d'informations et de financement.

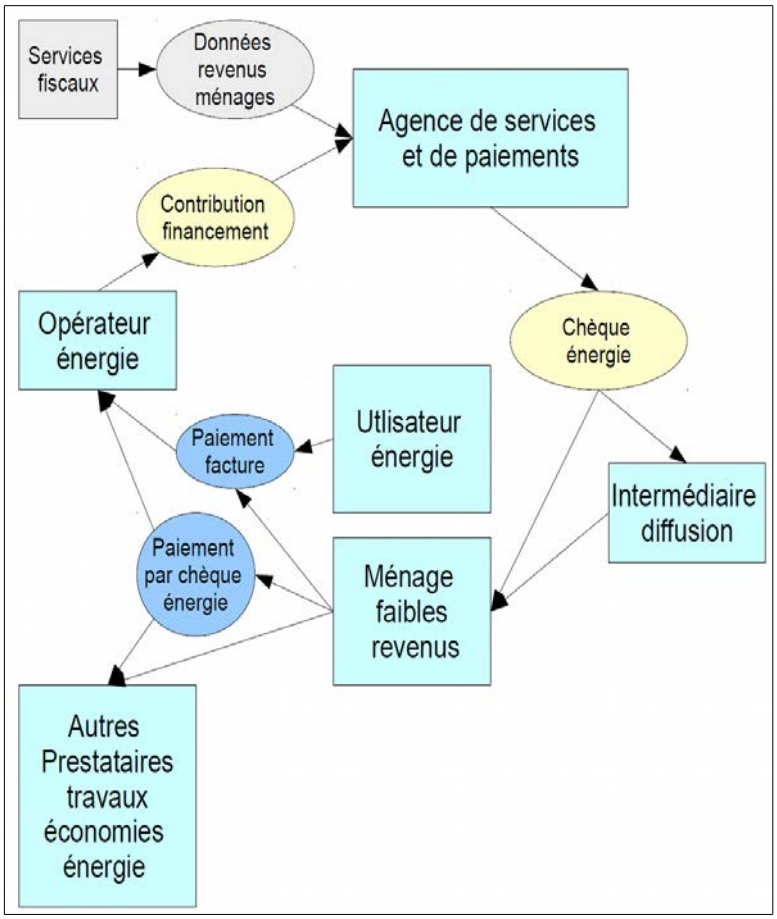


Figure 104: Flux financiers et d'informations pour le chèque énergie

A 35.6 : Les dispositions existantes

Ce paragraphe qui rappelle les dispositifs de droit commun existants est tiré de la fiche annexe 1 de l'instruction du gouvernement du 4 mars 2014 « *relative à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau suite à l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* ». NOR: DEVL1402788J.

Interdiction des demandes de caution ou de versement d'un dépôt de garantie

L'article L. 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) interdit les demandes de caution et de versement d'un dépôt de garantie pour les abonnés domestiques.

Tarification progressive

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a confirmé la possibilité d'instituer des tarifs progressifs (III de l'article L. 2224-12-4 du CGCT). En application du dernier alinéa du III de l'article L. 2224-12-4 du CGCT, il peut être défini, pour les immeubles collectifs d'habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements.

Différenciations tarifaires par catégories d'usagers

Les différenciations tarifaires par catégories d'usagers sont admises dans les limites définies par la jurisprudence relative au principe d'égalité des usagers devant le service public. En outre, l'article 27 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 a complété l'article L. 2224-12-1 du CGCT en

identifiant la catégorie d'usagers spécifique des ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation. Indépendamment de l'expérimentation, la loi autorise la définition d'un tarif (uniforme ou progressif) pour les ménages distinct, par exemple, du tarif appliqué aux activités économiques ayant les mêmes utilisations de l'eau (utilisation de l'eau assimilables aux utilisations à des fins domestiques au sens de l'articleR. 213-48-1 du code de l'environnement).

Aides attribuées par les services aux usagers en situation d'impayés

Les services publics d'eau et d'assainissement bénéficient de plusieurs moyens pour faire face à la situation d'impayés de certains usagers en situation de précarité. Ils peuvent réaliser, à l'égard des abonnés du service, des admissions en non valeur et des remises gracieuses lorsqu'il s'agit de distributeurs publics ou des abandons de créance lorsqu'il s'agit de distributeurs privés. Cette possibilité ne concerne pas les résidents des immeubles collectifs à usage d'habitation qui ne sont pas directement abonnés au service. En outre, des aides peuvent être attribuées par le fonds de solidarité pour le logement en partenariat avec le service, en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

Attribution par le service d'une subvention au fonds de solidarité pour le logement

La loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement permet aux services publics de l 'eau et de l'assainissement d'attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des charges d'eau des personnes en situation de précarité, qu'elles soient abonnées au service ou occupantes d'immeubles collectifs d'habitation devant payer l'eau et l'assainissement dans les charges collectives d' habitation. Le montant de la subvention du service au FSL ne peut excéder 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues (article L. 2224-12-3-1 du CGCT). Le gestionnaire du FSL et le service d'eau ou d'assainissement déterminent les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention aux usagers.

A 35.7 : Les expérimentations ouvertes par la loi Brottes

Ce paragraphe est tiré de l'annexe 2 de l'instruction du gouvernement citée au paragraphe précédent.

A 35.7.1 : Les dérogations possibles dans le cadre de l'expérimentation

Ouverte aux collectivités locales compétentes en matière d'eau et d'assainissement et à leurs groupements, l'expérimentation peut inclure «la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer (tarification sociale)», «l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau (aide curative) ou d'une aide à l'accès à l'eau (aide préventive)». Ceci est rendu possible par un certain nombre de dérogations possibles uniquement dans ce cadre expérimental, au droit commun.

A 35.7.1.1 : L'instauration d'un tarif progressif modulé en fonction du nombre de personnes composant le foyer ou des revenus et pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite.

Le principe

Cette disposition permet de déroger au I et au II de l'article L. 2224-12-4 du CGCT relatif aux modalités de fixation des tarifs de l'eau et de l'assainissement qui prévoit que le tarif de l'eau soit déterminé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné, soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif.

Cette forme de tarification progressive permet, à des fins environnementales, de discriminer les ménages les plus économes en eau mais peut aussi pénaliser les familles nombreuses, par construction plus consommatrices en eau, et avantager excessivement les résidents

secondaires. L'expérimentation a donc pour objectif de permettre aux collectivités qui le souhaitent d'intégrer une dimension sociale au tarif progressif.

Ainsi, l' expérimentation permet aux collectivités d' instaurer un tarif progressif présentant de nouvelles caractéristiques. Le tarif progressif social peut : « inclure une première tranche de consommation gratuite » ; « être modulé pour tenir compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer».

Les collectivités pourront donc définir un barème, sur la part variable et/ou la part fixe, fondé sur la connaissance des caractéristiques des abonnés (ex. : catégories d'usagers, personnes bénéficiant de minima sociaux, nombre de personnes dans le foyer), de la typologie de l'habitat (ex.: personnes éligibles au logement social) et de leurs consommations.

Les limites

La progressivité du tarif est limitée puisque « le prix au mètre cube de la tranche de consommation supérieure ne peut (...) excéder plus du double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la consommation ». L' arrêté interministériel du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé fixe la consommation de référence à 120 m3 par logement. Le prix moyen du mètre cube est donc calculé en divisant la somme due pour une consommation de 120m3 , hors part fixe, par 120.

Par ailleurs, la définition d'une progressivité tarifaire ne pourra pas introduire une discrimination entre résidents permanents et résidents secondaires, qui ne sont pas dans des situations différentes vis-à-vis du service, en vertu du principe d'égalité des usagers devant le service public (Conseil d'État, 28 avril 1993, Commune de Coux).

Les modalités

L'article 28 de la loi susmentionnée ne permet pas en tant que tel l'accès aux fichiers fiscaux. Néanmoins, les collectivités expérimentatrices peuvent s'appuyer sur les plafonds de revenus pris en compte par des dispositifs d'aides sociales tels que la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ainsi que, pour connaître le nombre de personnes au foyer, et sauf à retenir un mode déclaratif, sur des organismes comme la caisse d'allocations familiales (CAF).

En tout état de cause, l'accès aux données est régi par les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il conviendra donc de solliciter l'accord de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) chaque fois qu'un projet d'expérimentation impliquera la gestion et le traitement, dans le fichier des abonnés utilisé pour la facturation, d'informations nominatives autres que celles autorisées par la délibération n°80-16 du 6 mai 1980 de la CNIL relative aux traitements automatisés d'informations nominatives concernant notamment la consommation d'eau et les redevances d' assainissement.

A 35.7.1.2 : Le financement par le budget général de tout ou partie du montant de l'aide attribuée pour le paiement des factures d'eau

Cette disposition permet de déroger à l'article L. 2224-2 du CGCT qui définit la règle d'interdiction pour les communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics d'eau et d'assainissement, qui pour autant ne s'applique pas aux communes de moins de 3000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3000 habitants.

Ainsi, les collectivités expérimentatrices pourront attribuer une subvention à leur service d'eau et/ou d'assainissement afin de contribuer en tout ou partie au financement de «l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d 'eau», par le biais du budget général au titre de l'aide sociale.

A 35.7.1.3 : Le montant maximal de la subvention attribuée au FSL élevé à 2 %

En application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, les conseils généraux peuvent, par l'intermédiaire du fonds de solidarité pour le logement (FSL), attribuer des aides relatives au paiement des fournitures d'eau et des charges collectives afférentes aux personnes en situation d'impayés (aides« curatives»).

L' article L. 2224-12-3-1 du CGCT permet aux services publics d'eau et d'assainissement de contribuer, au moyen d'une subvention, au financement de ces aides dans la limite de 0,5% des montants hors taxes des redevances d'eau et d'assainissement perçues.

L'article 28 de la loi du 15 avril 2013 porte ce montant maximal à 2 % pour les collectivités expérimentatrices.

En l'absence d' intervention du FSL, l' article 28 prévoit que le versement peut être réalisé au centre communal ou intercommunal d'action sociale.

En outre, la collectivité expérimentatrice doit déterminer par convention, en application du 2ème alinéa de l'article L. 2224-12-3 du CGCT, les modalités d'attribution et de versement de cette subvention. Il est vivement conseillé de procéder de la même façon dans le cas où cette subvention serait versée au centre communal ou intercommunal d'action sociale.

A 35.7.1.4 :La possibilité de verser des aides pour l'accès à l'eau (aides« préventives»)

L'article 28 autorise le «versement d'aides pour l'accès à l'eau par les foyers ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau et dont les ressources sont insuffisantes ». L' article 28 crée un dispositif qui peut être qualifié de «préventif» puisque le service est fondé à verser des aides devant garantir l'accès à l'eau, qui sont destinées à des personnes en difficulté financière qui ne sont pas pour autant en situation d'impayés (ex. : «chèque-eau»). Par ailleurs, en application de l'article 28, lorsque «l'aide au paiement des factures d'eau concerne la distribution d'eau et l'assainissement, ou a fortiori uniquement l'assainissement, une convention de mise en œuvre de l'expérimentation est passée entre le service assurant la facturation de l'eau, les gestionnaires des services et les collectivités dont il perçoit les redevances.

A 35.7.2 : Un exemple de réflexion parmi les 50 expériences engagées : Brest métropole océane (avec l'appui d'Eau du Ponant)

Ce paragraphe est directement issu du dossier de candidature déposé par la Métropole. Cet exemple a été retenu par la mission comme illustrant particulièrement bien les démarches engagées et les questions que des collectivités très volontaires et leurs opérateurs se posent.

Entre avril et juin 2013, une étude sur la tarification sociale de l'eau a été conduite par Brest métropole océane, en partenariat avec Eau du Ponant. Cette étude, animée par la société Calia Conseil, a été conduite en concertation avec un groupe de suivi (élus + services) mis en place à cet effet. 5 réunions du groupe de suivi ont eu lieu, en vue de dégager un diagnostic partagé et des propositions d'orientation.

A 35.7.2.1 : Diagnostic

La consommation moyenne des ménages de 79 m^3/an en habitat individuel et 64 m^3/an en habitat collectif (qui représente 57 % des foyers).

La facture d'eau type (eau + assainissement) en habitat individuel est ainsi de 335 €/an soit 30 €/mois.

Pour l'habitat collectif non individualisé, la facture d'eau peut être évaluée à 270 €/an, en tenant compte de l'effet « grille tarifaire » (part abonnement collectif/ménage < abonnement individuel et tarif dégressif de la part eau potable), qui joue au bénéfice du ménage d'autant plus que l'immeuble est de taille importante ; à ce montant, il faut cependant intégrer les charges de relevés et d'amortissement des sous-compteurs répercutées par les bailleurs ou Syndic (de l'ordre de 10€/an/ménage)

Les ménages représentent 70% des volumes d'eau consommés. Les 30% restant se répartissent comme suit : entreprises individualisées (disposant de compteurs individuels) (15%), établissements publics et divers individualisés (11%), professionnels et assimilés non individualisées en pied d'immeuble (estimation sommaire : 4% : bars, restaurants…)

Les gros consommateurs (> 6 000 m^3/an) représentent 44 clients et 14 % des volumes d'eau consommés ; ils se répartissent comme suit :

- pour 52% : abonnés du secteur public ou para-public : CHU, BMO, UBO, CIN, IFREMER, Enseignement public et privé, Délégataires (Bibus, Océanopolis, …),….
- pour 37% : abonnés du secteur « entreprises » : CARGILL, KERMAD, THALES, ELIS, CLINIQUES, SDMO (…)
- pour 11% des grandes copropriétés (plus de 90 logements environ): BMH, BAI, Foncia, Crous

La réduction tarifaire accordée aux gros consommateurs du fait de la dernière tranche de dégressivité est de l'ordre de 4 à 5%.

A 35.7.2.2 : Démarche envisagée

Approche de type « Aide curative »

La gestion du FSL s'inscrit dans le cadre d'un guichet unique avec le CG29. La partie « Eau » du FSL est aujourd'hui de peu d'ampleur (80 dossiers sur 9 300 éligibles à la CMUc bénéficiant d'une aide moyenne de 145 €), en raison d'une part des plafonnements de revenu et d'autre part, de l'impossibilité de toucher les ménages en habitat collectif (pas de facture d'eau), voire également les personnes âgées qui ne font pas la démarche de constitution de dossier. La mise en place d'un fonds eau « communal » a été évoquée pour étendre le bénéfice de ce type d'aide. Il devrait se discuter avec le département, et dans un second temps avec les communes.

Approche de type « Aide préventive »

Mise en place d'une aide systématique au paiement des factures d'eau, à l'instar des chèques gaz distribués par GDF aux ménages à faible revenu habitant en immeuble chauffé au gaz collectif. Plutôt que le chèque numéraire utilisé par les fournisseurs de gaz, la piste retenue serait plutôt de travailler sur un chèque de service de type « chèque eau », réservé à l'acquittement de la facture d'eau, selon le principe du chèque restaurant. Cette approche présente l'intérêt de garantir le bon usage du chèque d'une part, et sans doute d'optimiser les frais de gestion d'autre part.

Le scénario chèque eau est retenu comme prioritaire. Il doit néanmoins être approfondi par Eau du Ponant sur 2 aspects : modalités et frais de gestion et modalités d'acceptation par les Syndics pour le paiement des charges collectives

Approche de type « Grille tarifaire »

1e approche abordée : la mise en place d'un tarif social, c'est-à-dire un tarif d'eau spécifique aux faibles revenus, à l'instar du tarif de 1ère nécessité de l'électricité appliqué sur la facture d'électricité. Cette approche se heurte au très faible comptage individualisé en immeuble collectif sur Brest métropole océane (1 ensemble collectif = 1 seul compteur public) contrairement aux compteurs d'électricité. Dans ce contexte, le tarif social ne pourrait toucher que les ménages à faible revenus habitant en maison individuelle, ce qui n'est pas l'objectif recherché.

Réflexion sur l'individualisation à poursuivre par Eau du Ponant : quel modèle technique et économique, quel impact sur les ménages en habitat collectif, problématique de recouvrement, quelles modalités et calendrier possible de mise en œuvre ?

2e approche abordée : la mise en place d'une tarification progressive (les 1ers m^3 moins chers que les suivants), à l'opposé de la grille tarifaire actuelle qui est de nature dégressive (les gros consommateurs payent proportionnellement moins que les petits consommateurs). Cette approche basée uniquement sur le volume d'eau consommée écarte de la cible les familles nombreuses, qui consomment nécessairement plus par foyer qu'un petit ménage, ainsi que l'habitat collectif, notamment l'habitat social, qui bénéficie actuellement d'un tarif dégressif du fait de l'absence d'individualisation.

3e approche abordée : la mise en place d'une tarification par catégorie (tarif ménage et tarif « non ménage »). Cette approche a été rapidement écartée pour un motif technique (en l'absence d'individualisation, les non ménages en pied d'immeuble ne peuvent être distingués des ménages situés au-dessus). Par ailleurs, dans les non ménages, on ne peut juridiquement distinguer les entreprises des bâtiments publics. Enfin, l'approche ménage/non ménage ne permet pas de cibler les ménages les plus fragiles, et crée une opposition entre usagers, ce qui ne correspondait pas au cadre initial de la démarche.

Sur la grille tarifaire, le débat s'est finalement plus porté sur la suppression des tranches supérieures de dégressivité (>6000m^3), avec une argumentation sur l'équité tarifaire (« le prix de l'eau le même pour tous »). Cette suppression pourrait générer un gain de recettes (sauf si les usagers « impactés » modifient en conséquence leur consommation d'eau), somme qui pourrait être réinjectée dans un dispositif social.

A 35.7.2.3 :Questionnements

Les discussions ont également fait émerger les problématiques liées aux modalités de mise en œuvre d'un dispositif social de l'eau.

Quels critères de revenu pour la mise en place de l'aide préventive ?

Les tarifs et aide Electricité et Gaz se basent sur le fichier des personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) qui représentent environ 9 300 personnes sur Brest métropole océane.

Un autre critère pourrait être utilisé autour du montant de Quotient familial, pour mieux prendre en compte la composition du foyer et s'inscrire dans les politiques actuelles de la collectivité. Cette seconde approche de «critérisation» nécessiterait d'obtenir des informations individuelles plus précises que la seule éligibilité à la CMU-C (information nominative de revenu et de composition du foyer).

La sollicitation, dans le cadre de l'expérimentation, des organismes dépositaires de ces données permettra de préciser lesquelles pourront être utilisées pour qualifier le critère de revenus.

Quel montant d'aide envisageable ?

Ce point devra être approfondi dans le cadre de l'expérimentation. Les points à prendre en compte seront les suivants :

- équilibre du budget de l'eau, dans un contexte possible de baisse des consommations ;
- nombre de bénéficiaires du dispositif d'aide au paiement des factures d'eau, selon les critères de revenu et de situation qui seront retenus ;
- frais de gestion du dispositif ;
- niveau d'intervention minimum à prévoir pour que celle-ci soit significative pour les bénéficiaires (un ordre de grandeur de 5 à 10% d'aide a ainsi été évoqué).

Quels autres dispositifs d'accompagnement ?

La question de la promotion de la mensualisation comme mode de paiement a été abordée. Elle permet en effet d'amortir de façon importante la charge de facture d'eau semestrielle, via un paiement anticipé à chaque mois (de l'ordre de 30 €/mois contre 180 €/semestre sinon)

Il convient toutefois de travailler pour s'assurer que les effets positifs de la mensualisation (aide à la gestion du budget du foyer) ne sont pas contrebalancés par des effets négatifs (frais bancaires excessifs en cas de comptes insuffisamment approvisionnés au moment du prélèvement).

A 35.8 : Propositions

Comme indiqué dans le rapport principal, la mission ne peut que préconiser que l'expérimentation de la loi Brottes soit poursuivie à son terme, d'autant, on le voit bien début 2016, que les expérimentations sont encore bien souvent très peu avancées, et les méthodes d'analyse et de retour d'expérience sont encore en construction deux ans après la promulgation de la loi : il reste donc deux années essentielles de mise en œuvre et une année de synthèse et de bilan, et ces cinq ans s'achèvent en 2018. Les échéances se rapprochent donc et une durée de cinq ans qui a pu sembler longue *a priori* s'est révélée *a posteriori* réaliste au vu de la lenteur du démarrage du processus. Il convient de noter au demeurant que le 1er janvier 2018 est la date retenue pour la généralisation du chèque énergie.

La mission constate cependant que le débat ressurgit sans attendre le bilan de cette expérimentation et qu'il est donc possible que ce délai soit raccourci.

A 35.8.1 : Sur quel territoire exercer la solidarité ?

Les débats et les options envisagées reposent finalement dans une large part sur deux questions :

- l'échelle de territoire sur laquelle doit s'exercer la solidarité (national, de bassin, régional départementale ou de l'AO) ;
- sur l'origine légitime des moyens mobilisés (système dont les recettes provient des utilisateurs des services, de l'affectation de certaines taxes ou des budgets généraux des collectivités au titre de l'action sociale).

Ce débat, on l'a vu, doit aussi prendre compte trois enjeux :

- l'efficacité du dispositif de gestion nécessaire à la mise en œuvre,
- la cohérence avec les règles constitutionnelles d'égalité des consommateurs qui dominent la question de la faisabilité juridique,
- les synergies possibles avec d'autres dispositifs.

Les considérations précédentes conduisent à restreindre la réflexion aux aides apportées sous conditions de ressources, en privilégiant les mécanismes qui permettent de refléter les taux d'efforts effectifs des ménages en tenant compte des tarifs.

La mission, constatant les difficultés rencontrées par ce sujet qui conduisent finalement à ce que les mesures envisagées n'ont guère trouvé d'application, propose de considérer qu'il s'agit maintenant essentiellement de mettre en place un système qui permette d'améliorer la situation existante et de faire un premier pas, tout en étant consciente que des dispositions trop simples ne résoudront jamais la totalité des configurations, et qu'un système d'aide sur critère de revenu peut légitimement présenter des inconvénients de stigmatisation.

Les bénéficiaires

Le choix des bénéficiaires commande les interlocuteurs :

- CAF pour un dispositif fondé sur la CMU-C
- services fiscaux pour un dispositif fondé sur le revenu fiscal.

Le choix de la CMU-C ne permet pas d'élargir le champ des bénéficiaires[250] indépendamment de l'évolution de ce dispositif lui-même. Le secteur énergie va passer de la CMU-C vers le revenu fiscal. L'avantage de disposer d'une plate-forme commune d'échange sécurisé de données et des logiciels communs disparaîtra donc dans cette hypothèse.

Ceci semblerait militer pour une référence qui soit le revenu fiscal : il laisse toute latitude d'évolution quant aux bénéficiaires.

L'expérience du secteur de l'énergie, où les difficultés de mise en œuvre sont incontestablement moins grandes que celles de l'eau, conduit cependant aussi à considérer que le système avec la CAF, plus cantonné (et donc plus facilement maîtrisé dans ses équilibres), et qui a déjà fait l'objet de développements qui pourraient être transposés, conduit la mission à suggérer qu'il ne serait pas inopérant pour le secteur de l'eau de suivre le chemin emprunté par l'énergie mais d'avoir une première étape, si le choix est maintenu d'un système local, qui lui permette de résoudre les nombreuses difficultés à venir, sur les données de la CAF, pour ensuite éventuellement basculer sur le revenu fiscal.

Aide nationale ou encadrement national

La mission est persuadée, comme de nombreux acteurs ayant proposé des solutions, que le montant de l'aide doit être adapté au taux d'effort des ménages, et doit donc croiser, même si c'est d'une façon simplifiée, les revenus des ménages et le prix de l'eau.

Deux logiques ont été évoquées dans les exemples rappelés ci-dessus :

- une aide nationale (chèque-eau national) : c'est notamment celle du chèque énergie ; un titre de paiement est accordé à un ménage. Il paie ses factures avec. Le fournisseur n'a pas connaissance des revenus ou de la situation qui ont engendré cette possibilité. Ceci est vrai quand le chèque peut permettre de couvrir divers types de dépenses, auprès de divers fournisseurs (c'est le cas du chèque énergie). La diffusion peut se faire par une agence spécialisée, totalement indépendante du système de tarification ;
- un encadrement national d'une obligation locale (bornée sans doute par un minimum et un maximum) qui seraient considérés comme les bornes acceptables de dérogation à l'égalité de traitement des consommateurs : équilibre entre les deux équités rappelées ci-dessus. Dans ce scénario, deux options sont possibles :
    - une aide issue de l'aide sociale, et gérée dans ce cadre, qui affecte une part de celle-ci au paiement de la facture (chèque eau local);
    - une aide par chèque-eau virtuel sous forme de réduction tarifaire sur la facture émise. Des solutions complémentaires du type de celles envisagées pour le chèque énergie pour les immeubles collectifs et les foyers ou maisons-relais sont alors nécessaires.

A 35.8.2 : Quelles pistes à privilégier ?

Si le choix du législateur se portait vers l'instauration d'un système unique sans attendre les retours d'expérimentation de la loi Brottes, la mission suggérerait alors d'explorer au vu de l'analyse qui précède deux pistes :

Élargir le chèque énergie à un chèque eau/énergie.

[250] Le plafond de revenu pour l'éligibilité à la CMU-C est en Métropole de 720 €/mois pour une personne seule, 1080 €/mois pour 2 personnes, 1297 €/mois pour trois personnes, 1512 €/mois pour quatre personnes, 1800 €/mois pour cinq, 2080 €/mois pour 6,... jusqu'à 3241 €/mois pour 10 personnes. Les revenus pris en compte sont : les salaires, les allocations chômage, l'allocation de solidarité spécifique, les retraites, les pensions d'invalidité, l'allocation adulte handicapé, les allocations familiales, les pensions alimentaires, les bourses de l'enseignement supérieur, les intérêts de compte de placement…Pour les bénéficiaires d'une aide au logement, hébergés gratuitement et les propriétaires de leur logement, un montant forfaitaire est ajouté par la CAF dans le calcul des ressources dans un souci d'équité avec un demandeur qui supporterait des charges de logement sans aide.

Cela complique sans aucun doute, mais le résultat reste vraisemblablement globalement moins difficile que nombre d'alternatives répondant aux objectifs. C'est en tous cas sans doute beaucoup plus efficace que de juxtaposer de systèmes nationaux.

Cet élargissement devrait se faire par 3 compléments indispensables :

- l'élargissement du champ d'emploi des titres de paiement aux factures des services publics d'eau potable et d'assainissement et peut-être également aux dépenses de réductions des fuites au domicile ; cette mesure est simple à mettre en œuvre ;
- la remontée d'une information pertinente sur les prix des services ; à partir du domicile fiscal, et de la remontée du barème tarifaire du service public d'eau potable, c'est l'agence de paiement qui opère le calcul du montant de l'aide. On peut imaginer un système du type de celui préconisé par la PPL Lesage, ou encore plus simple (montant complémentaire de :
    - plafond de 5€/hab/an pour un prix[251] de plus 3/m^3,
    - plafond de 20€/an/hab pour plus de 4€/m^3,
    - plafond de 50€/hab/an pour plus de 5€/m^3).

Ces montants, pour une consommation raisonnable de 30m^3/hab/an, reviendraient grosso-modo à plafonner la facture autour de 100€/hab/an pour les ménages bénéficiaires de cette aide maximale.

- La contribution de chaque AO via de son opérateur, public ou privé sans distinction, à l'organisme finançant les chèques. Cette contribution peut être ajustée, avec des mécanismes d'acomptes et de soldes, à la mesure des aides versées aux ménages de son périmètre, sans que l'AO et son opérateur soient en revanche en quoi que ce soit dans le mécanisme de distribution des chèques. Cette contribution peut aussi tenir compte de la situation des collectivités qui cumulent de forts taux de ménages à faibles revenus et un prix de l'eau élevé, et intégrer un mécanisme de péréquation nationale.

La figure 105 illustre les compléments à apporter pour transformer un chèque énergie en chèque eau-énergie.

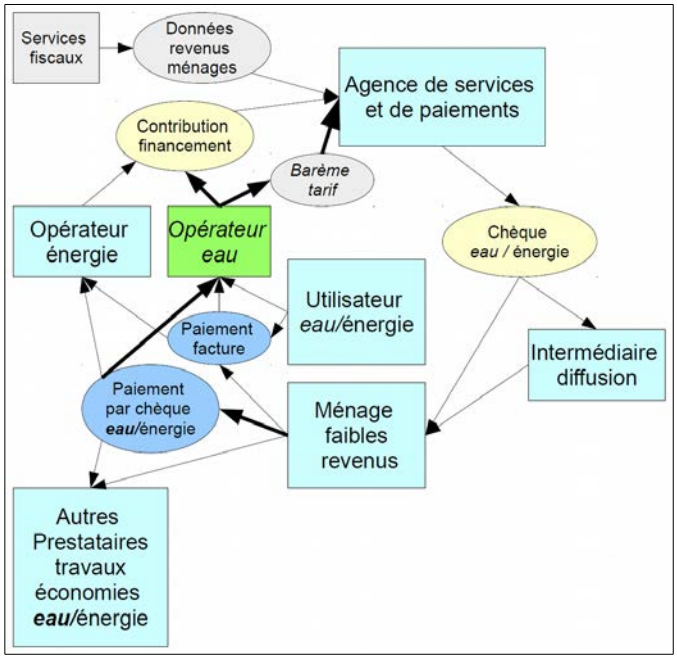


Figure 105: Compléments à apporter au dispositif de chèque énergie pour le transformer en chèque eau/énergie.

Mettre en place un encadrement minimum d'un dispositif de chèque eau local.

[251] On pourrait prendre pour cette référence le prix conventionnel (pour 120m3) même si on en connaît les défauts, mais il présente l'avantage d'être bien documenté.

Ce « chèque eau local » serait donc opéré localement, il fait partie des dispositions expérimentées en application de la loi Brottes.

On fait l'hypothèse ici qu'il est dès lors plus simple d'envisager qu'il puisse s'appuyer sur le système des bénéficiaires de la CMU-C, au moins dans une première phase. Il se rapprocherait d'une notion de **tarification sociale des biens de première nécessité pour les bénéficiaires des minima sociaux**. Cela supposerait non plus seulement des accords de chaque collectivité avec la caisse des allocations familiales, mais un accord national de mise à disposition des informations couvrant l'ensemble des collectivités paraît indispensable.

L'option qui est privilégiée ici comprend :

- une réduction de la facture émise auprès des ménages dont les membres sont bénéficiaires de la CMU-C ; c'est **une réduction, sous conditions de ressources, portant sur une ou plusieurs des premières tranches de consommation calculées par habitant**.

Ce dispositif local géré par l'opérateur permet, contrairement au dispositif national, d'opérer ce type de modulation. Il semble raisonnable de prévoir par exemple que les dispositions doivent **au minimum** concerner les 10 et, dans une proportion plus modérée, les **20 voire 30 premiers m^3 par habitant et par an (soit de l'ordre de 25, 55 et 80 L/habitant/jour)**.

- une règle, qui fait partie des mécanismes que les expérimentations doivent permettre de mettre au point, de répercussion aux ménages bénéficiaires des abattements consentis aux gestionnaires d'immeubles collectifs. L'habitat collectif, où les abonnés sont en général différents des ménages est la pierre d'achoppement de ces démarches qui utilisent des flux de facturation de service pour faire transiter des composantes économiques d'aides.
- Un éventuel dispositif de péréquation (via par exemple la modulation des taux d'aides des agences de l'eau, ou au niveau national), qui vienne, si nécessaire, accompagner les opérateurs des territoires où sont concentrées les difficultés (ménages à faibles revenus et prix élevés)

Ces divers dispositifs, auxquels les mécanismes d'aides communales ou intercommunales peuvent éventuellement venir en complément , sont présentés dans la figure106.

L'objectif minimal devrait porter conjointement sur l'eau potable et l'assainissement collectif, sans exonération des taxations existantes pour les raccordables non raccordés (accompagné d'une éventuelle aide au raccordement).

L'objectif minimal pourrait être de réduire la facture résiduelle pour les bénéficiaires concernant au moins dans un premier temps ces 10 premiers m^3 par habitant et par an :

- soit **à moins de 2 €/m^3 quel que soit le prix des services** ;
- soit en pourcentage d'abattement du prix de cette tranche, ce pourcentage pouvant être par exemple d'**au moins 50 % pour un prix de plus de 4 €/m^3**, et nul pour un prix de 2 €/m^3, et d'un taux intermédiaire pour des prix intermédiaires.

Pour la tranche de 10 à 20 m^3/habitant et par an, l'abattement pourrait être de moitié du précédent, ou le plafonnement institué à 3 €/m^3.

Concernant l'assainissement non collectif, cela pourrait prendre pour simplifier la forme d'un plafonnement (par exemple à 10 euros/an /habitant), voire d'une exonération, de la redevance d'assainissement non collectif dans les zones concernées.

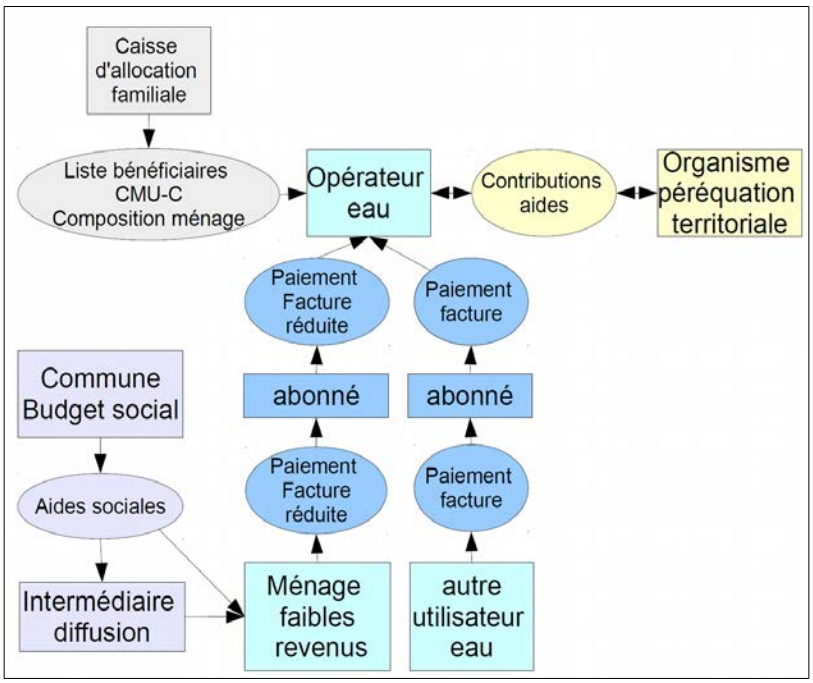


Figure 106: Flux financiers et d'information pour une réduction de la facture d'eau des ménages modestes.

Pour un certain nombre de collectivités, qui cumulent un fort taux de ménages à faibles revenus et des prix de l'eau élevés, un mécanisme de solidarité territorial mériterait d'être, au moins dans une première phase institué pour éviter des effets trop lourds d'augmentation des prix payés par les autres utilisateurs. L'échelle des bassins-versants présente l'avantage de flux existants via les aides et redevances des agences de l'eau : cette péréquation serait destinée à permettre aux collectivités concernées de maintenir leurs programmes d'investissements et de renouvellements et le moyen qui semble *a priori* le plus facile et le plus vertueux serait de les faire bénéficier que quelques points d'aide supplémentaires dans les aides aux investissements qu'elles reçoivent des agences de l'eau. L'analyse des cas particuliers reste cependant nécessaires pour s'assurer qu'on couvre ainsi un panel suffisamment large de situations.

La mission n'a pas disposé des éléments qui auraient permis de chiffrer et d'ajuster les propositions esquissées ci-dessus. Elle observe d'ailleurs que l'absence d'une base de données statistique au niveau national qui croiserait des données communales de revenus des ménages, taux de bénéficiaires de la CMU-C et prix de l'eau est un handicap sérieux pour qu'un dispositif pertinent et faisable soit élaboré.

Annexe 36 : Équité entre usagers

A 36.1 : Équité entre l'assainissement collectif et non-collectif

La mission a constaté (annexe 25), par une comparaison entre les dépenses des utilisateurs des services d'assainissement collectif et non-collectif, qu'il n'y a pas d'écart significatif sur la durée entre ces deux situations.

Le paiement de la redevance de pollution de l'agence de l'eau est souvent contesté par les consommateurs : c'est oublier que cette redevance reflète une pollution aussi réelle que le rejet d'un assainissement collectif.

Les insatisfactions font bien au-delà :

- régulièrement des consommateurs dénoncent des cas où les abonnés en ANC se voient prélever une facture d'assainissement comme s'ils étaient raccordés. Souvent, il y a une confusion : ces usagers sont inclus dans une zone d'AC ; ils doivent se raccorder alors qu'ils considèrent qu'ils ont le choix de rester en ANC pour éviter les coûts du service ; à défaut de raccordement, il devrait même payer une taxe double de la facture d'un raccordé. Mais les associations relèvent aussi des **cas de facturation purement abusives**.
- Le coût du SPANC fait souvent débat. Les associations mettent en avant des disparités de tarifications, voire dans certains cas des tarifs qui leur semblent **disproportionnés avec la réalité de la prestation de contrôle effectuée**.

A 36.2 : Usagers disposant de leur propre ressource en eau

L e moyen le plus efficace de réduire sa facture d'eau, bien des ménages l'ont compris, est de disposer de la propre ressource : captage d'une source, forage, récupération d'eau de pluie.

Les utilisateurs restent néanmoins branchés au réseau. En cas de besoin, ils utilisent leur branchement public, qui leur assure ainsi un accès à l'eau entièrement sécurisé, mais pour une consommation extrêmement faible en volume annuel. Le service supporte donc les charges, fixes, de la desserte et de la continuité de service sans en tirer une rémunération proportionnée, d'autant que les services d'assainissement ont très généralement une simple facturation au volume sans part fixe, et que le service d'assainissement, qui est « consommé », lui, toute l'année pour des volumes normaux, se trouve assis sur une assiette de facturation totalement sous-estimée.

A 36.3 : Résidences secondaires et équipements touristiques : le problème des consommations saisonnières

L'une des difficultés majeure, et dont le poids économique et social est important, est celle de l'impact des utilisateurs saisonniers, qui, quand ils sont liés au tourisme sont généralement présents durant les mêmes périodes, et pèsent lourdement sur le dimensionnement des installations tout en ayant un volume de consommation annuelle très bas, car limité à une relativement courte période (de 1 à 4 mois par an).

A 36.4 : Tarifs inadaptés à certains usages

La défense contre les incendies (DFCI) impose d'assurer la disponibilité de débits et de pressions qui sont souvent dimensionnants pour les réseaux d'eau potable (longueur, diamètres d'antennes, châteaux d'eau ou surpresseurs). Les gestionnaires des SPEA se plaignent de la trop faible contribution des services d'incendie et de secours (SDIS) à leurs budgets.

A 36.5 : Non paiement des factures et prélèvements sauvages

La première iniquité est la fraude, qui reporte sur d'autres abonnés les dépenses qui devraient être acquittées en contrepartie de l'utilisation du service.

Prospective

Liste des annexes

Annexe 37 : Facteurs influençant les charges des services d'eau potable.....393
A 37.1 : Normes sanitaires.....393
A 37.2 : Canalisations d'eau potable en PVC posées avant 1980.....393
A 37.3 : Pollutions diffuses : actions préventives et curatives.....394
A 37.4 : Sécurisation de l'approvisionnement en eau.....396
A 37.5 : Réduction des fuites.....397
Annexe 38 : Facteurs influençant les charges des services d'assainissement.….401
A 38.1 : Normes environnementales.....401
A 38.2 : Évolutions prévisibles.....402
Annexe 39 : Baisse des consommations sur les réseaux publics.....403
A 39.1 : Evolution des consommations unitaires.....403
A 39.2 : Effets sur les charges.....403
A 39.3 : Effets sur les tarifs.....404
A 39.4 : Facteurs explicatifs.....405

Annexe 37 : Facteurs influençant les charges des services d'eau potable

A 37.1 : Normes sanitaires

L'eau potable doit satisfaire aux exigences de qualité fixées par le code de la santé publique et l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, et ceci selon les échéances fixées par la DCE. L'exploitant est donc soumis à des obligations de résultats afin de garantir que l'eau est propre à la consommation. Basées sur des travaux d'évaluation des risques sanitaires de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ces exigences sont généralement imposées en stricte conformité avec la directive européenne 98/83/CE.

Le Ministère chargé de la santé prévoit pour les dix ans à venir une stabilité des exigences réglementaires, même si une modification des normes pourrait intervenir ponctuellement sur un paramètre (cas du radon en 2016). Les exigences en matière de plomb ont conduit à un vaste programme de renouvellement des branchements en plomb dont le coût est déjà intégré dans le prix de l'eau. En revanche, des efforts importants sont encore nécessaires pour distribuer de l'eau conforme aux normes en nitrates ou pesticides.

A 37.2 : Canalisations d'eau potable en PVC posées avant 1980

Environ 100 000 km de canalisations en polychlorure de vinyle (PVC) ont été posées avant 1980, date où la réglementation a imposé aux fabricants un lavage en fin de process de fabrication à l'acide chlorhydrique afin d'éliminer toute trace du chlorure de vinyle monomère (CVM) dont le PVC est le polymère.

Le dosage de monomères de chlorure de vinyle a été introduit dans les contrôles réglementaires de l'eau potable dans l'arrêté du 11 janvier 2007. Le chlorure de vinyle monomère est classé dans le groupe 1 (cancérogène certain pour l'homme) par le Centre international de recherche sur le cancer (Circ) depuis 1987.

C'est un facteur de risque avéré de l'angiosarcome hépatique, un cancer rare et de très mauvais pronostic, considéré comme un cancer sentinelle de l'exposition au CVM. Dans son avis de 2005, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a évalué à 4,4.10-5 l'excès de risque unitaire de cancer associé à l'ingestion pendant la vie entière d'une eau dont la concentration en CVM est égale à la limite de qualité de 0,5 µg/L. Cette valeur est calculée en se fondant sur l'excès de risque unitaire par voie orale proposé par l'US-EPA2 et prend en compte la susceptibilité plus élevée de l'enfant. Depuis sa réévaluation par le Circ (2008), le CVM est également mis en cause dans les carcinomes hépatocellulaires, la forme la plus fréquente de cancer du foie, dont les facteurs de risques prédominants sont la cirrhose et les infections par les virus hépatiques.

L'exposition professionnelle au CVM a quasiment disparu en France depuis la fin des années 1970 avec la mise en place d'une réglementation. L'exposition actuelle principale se résume donc à la présence de ce composé dans l'eau des réseaux de distribution d'eau potable.

La population alimentée par les conduites susceptibles de relarguer du CVM est estimée à moins de 600 000 habitants, à partir des données actuelles. Les effets peuvent ne pas être encore visibles compte tenu de la latence longue entre l'exposition et la survenue de ces cancers (10 à 50 ans pour l'angiosarcome hépatique). Une augmentation d'incidence des cancers du foie est actuellement observée, mais demeure incomplètement expliquée.

Cette question représente *a priori* potentiellement un enjeu important de santé publique, mais les canalisations ayant été posées il y a longtemps, il est très vraisemblable que les relargages

actuels sont faibles au regard des flux antérieurs et surtout qu'ils décroissent encore très sensiblement : une politique coûteuse de remplacement, si elle était décidée dans les prochaines années, n'aurait sans doute qu'un effet très marginal de réduction des expositions totales. La mission n'est évidemment pas armée pour apprécier en quoi que ce soit la balance qui devra s'opérer entre les enjeux de ces expositions résiduelles évitées au regard du coût de ces remplacements et n'a pas trouvé dans la littérature d'éléments qui lui permette d'étayer plus avant cette évaluation.

Au vu de ces éléments, il est fait dans ce rapport l'hypothèse optimiste que les enjeux sanitaires, après les analyses plus approfondies qui se poursuivent, seront assez modestes pour qu'un programme de renouvellement accéléré de ces canalisations n'apparaisse pas justifié. Si tel était le cas, il est clair qu'un dispositif adapté de financement sera à rechercher de façon spécifique, les réseaux concernés étant concentré dans quelques territoires qui, de ce fait auraient vraisemblablement une grande difficulté à dégager les ressources nécessaires pour y faire face.

A 37.3 : Pollutions diffuses : actions préventives et curatives

En effet, en dehors des rejets domestiques ou industriels en rivière qui peuvent nécessiter, pour les prélèvements destinés à l'eau potable situés en aval sur les mêmes rivières, le traitement de certains paramètres, ce sont les activités agricoles qui contaminent le plus souvent la ressource en eau, qu'elle soit de surface ou souterraine. La pollution issue directement des bâtiments d'élevage a été progressivement mieux maîtrisée suite aux équipements mis en place par les étapes successives du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Mais ce n'est pas encore le cas des nitrates, phosphates ou produits phytosanitaires apportés en excédent aux cultures en excédent par rapport à leurs besoins qui entraînent l'eutrophisation des eaux de surface ou la pollution des eaux souterraines[252]. L'accumulation des polluants issus de l'agriculture dans les eaux souterraines est souvent un processus lent qui met de nombreuses années à produire ses effets ; mais de la même manière, une fois la contamination avérée, l'impact de la modification des pratiques agricoles sur la qualité de la ressource en eau ne sera pas visible avant de nombreuses années.

À titre d'illustration, la ville de Niort a des ressources en eau avec des périmètres de protection très étendus (près de 200 km²), et incluant des secteurs urbains et des secteurs d'agriculture intensive. Or la population desservie est assez faible au regard du coût des usines et de la protection de la ressource. Le prix de l'eau traitée livrée en gros tel que l'achète Niort par exemple aux autres syndicats de production d'eau voisins est de 0,6 à 0,7 €/m^3, uniquement pour la partie protection de la ressource et le traitement.

Les actions préventives sont de la responsabilité des agriculteurs, mais les autorités organisatrices concernées par la pollution diffuse y contribuent en s'appuyant sur les outils suivants :

- Une animation de territoire dédiée aux objectifs généraux de réduction des intrants à l'échelle de ce territoire (agriculture raisonnée, agriculture biologique, mise en herbe) ;
- Des parcelles d'essai locales pour renforcer l'animation et favoriser le transfert d'informations et de techniques entre agriculteurs ;
- Des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET), seul moyen réglementaire d'apporter un appui financier aux agriculteurs pour les aider à faire évoluer leurs pratiques. Dans le cadre de ces projets, ces MAET sont considérées comme des aides au changement vers un système agricole autonome et durable ;
- La mobilisation de dispositifs réglementaires pour la protection des ressources (périmètres de protection, procédure de « zones soumises à contraintes environnementales », captages Grenelle)
- Des acquisitions foncières sur les zones les plus vulnérables (thématique adaptée en fonction des enjeux et des possibilités d'acquisitions).

[252] Voir notamment le rapport au Premier ministre du député de Meurthe-et-Moselle Dominique Potier « *Pesticides et agro-écologie : les champs du possible* », novembre 2014.

Mais les autorités organisatrices doivent parfois envisager aussi des investissements curatifs en attendant de constater dans la ressource en eau le retour des teneurs au-dessous des seuils :

- interconnexions pour bénéficier de l'eau issue de forages non contaminés
- traitements coûteux de dénitrification ou de filtration sur charbon actif.

La comparaison économique entre ces mesures préventives et curatives a été effectuée sur 21 captages d'eau souterraine[253]. Dans le contexte actuel où les services de l'eau ne peuvent apporter de soutiens directs aux agriculteurs pour protéger les captages (comme c'est le cas à Munich en Allemagne), les enseignements sont les suivants :

- Pour l'ensemble des acteurs (services d'eau et autres financeurs), le préventif est moins coûteux que le curatif sauf dans certains cas (par exemple si l'eau provient de grandes aires d'alimentation de captage tout en fournissant un volume d'eau peu important). Mais même dans ce cas, l'enjeu protection durable de la ressource et les autres aménités fournies par la solution préventive suffisent à justifier l'intérêt du préventif.
- Les politiques préventives ambitieuses ne sont pas forcément les plus coûteuses pour l'ensemble des financeurs (services d'eau et agence de l'eau) : dans plusieurs cas d'étude, c'est au contraire le programme d'actions peu ambitieux mis en œuvre (typiquement une simple réduction des intrants) qui s'est avéré plus coûteux qu'un scénario préventif fictif plus ambitieux (typiquement un panachage de passage au bio et à l'herbe) ;
- Enfin, une politique préventive est d'autant plus intéressante qu'elle est anticipée : plusieurs cas d'étude montrent en effet qu'engager une politique préventive suffisamment tôt permet d'éviter une période de « double peine » consistant pour l'ensemble des financeurs à payer le curatif (indispensable à court terme) et le préventif (nécessaire pour l'avenir).

Une étude du CGDD a quantifié, du point de vue des ménages uniquement, l'écart entre la situation actuelle (dite de référence) et la situation que l'on observerait en l'absence de pollution par excédents d'engrais azotés ou pesticides d'origine agricole (Tableau 65).

	Valeur basse (M€)	*Valeur haute (M€)*
Dépenses additionnelles des services impactant la facture	*640*	*1140*
Aides aux agriculteurs via la redevance agence de la facture d'eau	*60*	*70*
Nettoyage des captages et crépines eutrophisées	*60*	*100*
Coûts entraînés par l'utilisation de nouveaux captages plus éloignés	*20*	*60*
Coûts de mélange des eaux brutes par les producteurs d'eau potable	*20*	*40*
Surcoûts des traitements complémentaires liés aux pollutions diffuses agricoles		
Surcoûts du traitement de potabilisation lié aux nitrates	*120*	*360*
Surcoûts du traitement de potabilisation lié aux pesticides	*260*	*360*
Surcoûts dus aux traitements tertiaires des eaux usées liés aux nitrates agricoles	*100*	*150*
Dépenses additionnelles pour les ménages des localités impactées par ces pollutions	***365***	***385***
Substitution de l'eau en bouteille à l'eau du robinet due aux nitrates	*220*	*220*
Collecte et traitement des bouteilles correspondantes (ordures ménagères)	*5*	*5*
Filtrage domestique de l'eau du robinet dus aux pollutions agricoles	*140*	*160*

Tableau 65: Dépenses induite par la dégradation des ressources en eau pour les services d'eau potable. Source : CDGG, 2011.

On peut donc estimer imaginable une baisse à terme des charges des services d'eau de 5 % à peut-être 10 % maximum de la facture d'eau lorsque les politiques de prévention des pollutions agricoles seront mises en place et maintenues jusqu'à produire pleinement leurs effets. Par

[253] « *Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Argumentaire économique en faveur de la protection des captages* », Ecodécision – AESN, juillet 2011.

ailleurs les ménages consentent déjà, sur leur propre budget en dehors des factures du service d'eau, un effort compris entre 365 et 385 millions d'euros par an par peur d'une qualité d'eau insuffisante au robinet ; on peut y voir la possibilité d'économies complémentaires pour les ménages en cas de disparition des pollutions d'origine agricole par prévention. En outre, tout ceci autorise les collectivités organisatrices et opérateurs des services d'eau à être parties prenantes des opérations de prévention avec des moyens financiers capables d'entraîner des changements durables de pratiques agricoles.

A 37.4 : Sécurisation de l'approvisionnement en eau

Le service d'alimentation en eau potable est à rendre de façon continue pour satisfaire les besoins permanents de la population et des entreprises, qui sont d'ordre sanitaire, environnemental ou économique. Toutefois, divers incidents peuvent interrompre ou dégrader momentanément ce service. Ces situations de crise peuvent être d'origines diverses : naturelle (tempête, séismes, sécheresse,…), sociale (grèves affectant le service public lui-même ou ses fournisseurs), technique (panne,…), humaine (accidents, pollutions,…) mais aussi résulter d'un acte de malveillance (dégradation d'ouvrages, attentats, contamination de l'eau,…). Le retour à la « normale » peut intervenir rapidement (rétablissement de l'approvisionnement électrique) ou nécessiter plus de temps en cas de longs travaux de remise en état ou (re)construction (suite à un séisme ou une inondation,…) ou de dégradation du milieu naturel (pollution de ressources en eau souterraine,…).

C'est pourquoi les autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement et leurs exploitants, en lien avec les pouvoirs publics, doivent identifier et hiérarchiser les risques (en fonction de la probabilité de survenance de chaque crise envisageable et de son impact), identifier les mesures de prévention et/ou de gestion de crise correspondantes, et enfin, fixer les mesures qui peuvent raisonnablement (techniquement, économiquement et politiquement) être prises. Une telle analyse de risque est explicitement imposée en application de l'article 3 du décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 aux exploitants des services d'eau, qui doivent élaborer un plan interne de crise qui permet :

- de pallier les conséquences les plus graves des défaillances, de la neutralisation ou de la destruction des installations ;
- d'assurer le plus rapidement possible une distribution adaptée du service permettant la satisfaction des besoins prioritaires susmentionnés ;
- de rétablir un fonctionnement normal du service dans des délais compatibles avec l'importance des populations concernées et tenant compte des dommages subis par les installations.

Les actions de prévention-sécurisation sont évidemment très diverses et visent à augmenter la résilience du service pour limiter les conséquences des crises :

- Rupture de l'alimentation électrique (usine, pompage EP/EU, station d'épuration,…) : double alimentation, installation d'un groupe électrogène, précablage pour pourvoir en installer en cas de besoin, contrat de réservation de groupes électrogènes, surdimensionnement des ouvrages de stockage (si gravitaire)…
- Intrusions malveillantes : sécurisation des installations, contrôle d'accès, télésurveillance, …
- Pollution / contamination de l'eau : station de surveillance (ressource en eau), analyseurs sur le réseau de distribution,…
- Ressource en eau inexploitable (pollution, sécheresse, inondation…) ou d'une installation (panne, dommages aux installations,…) : interconnexion avec d'autres ouvrages de production (interne ou externe), surdimensionnement des moyens de production et/ou création de moyens de production alternatifs (interne ou externe),…
- Casses majeures : surdimensionnement des stockages, interconnexions,…
- Eau distribuée non potable : Mise à disposition d'eau potable (bouteilles, sachets,…) ce qui suppose de constituer ou de faire constituer des stocks, mise en place de points de distribution d'eau publics (citernes,…)

A titre d'exemple, l'agglomération parisienne a plus que doublé depuis la fin des années 80 le volume cumulé de ses réservoirs d'eau potable, et investi dans de vastes interconnections entre les usines de production[254].

Les coûts correspondants dépendent évidemment de la configuration de chaque service. À titre indicatif, le SEDIF estime que la sécurisation de ses installations (surdimensionnement de 30 % des installations de production et de stockage, interconnexions et maillages, groupes électrogènes, etc. ainsi que la protection contre les actes de malveillance) représente 17 % de ses charges (amortissement des investissements et fonctionnement) et donc du prix de l'eau, soit environ 0,23 €HT/m^3.

A 37.5 : Réduction des fuites

L'observatoire des services d'eau et d'assainissement estime que 5,4 milliards de m^3 environ ont été prélevés en 2012 dans les ressources en eau pour injecter 4,8 milliards de m^3 d'eau potable dans les réseaux de distribution et finalement délivrer 3,7 milliards de m^3 aux consommateurs pour satisfaire leurs besoins. Si une partie de l'écart entre les volumes prélevés et les volumes utilisés est nécessaire au fonctionnement des installations (volumes d'eau non facturée pour les fontaines publiques ou la défense incendie, eaux de vidange ou de lavage des ouvrages ou de chasse pour nettoyer les canalisations), la majeure partie est perdue lors de la distribution (Figure 107).

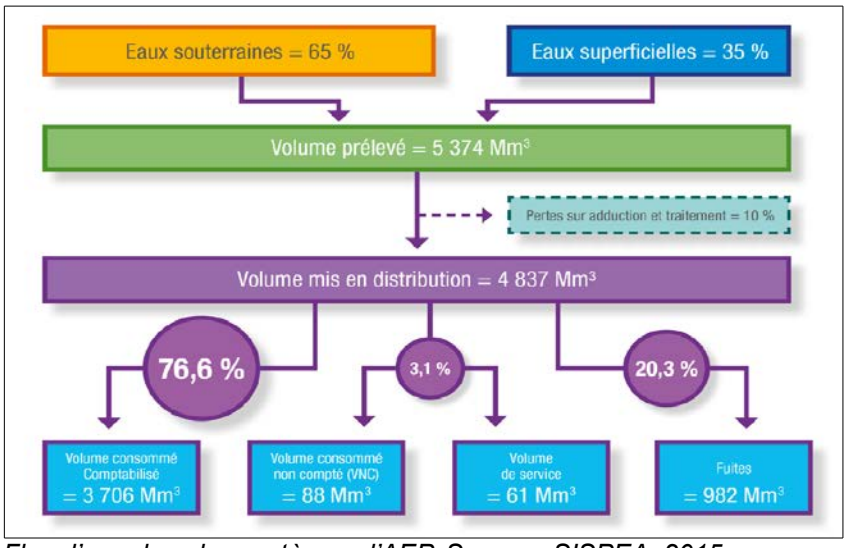


Figure 107: Flux d'eau dans les systèmes d'AEP. Source : SISPEA, 2015

La réduction des pertes en distribution des systèmes d'alimentation en eau potable est donc un enjeu considérable dans un contexte de tension sur les quantités d'eau mobilisables pour cet usage. La loi du 12 juillet 2010 puis le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 ont fixé pour objectif aux services d'eau d'établir un descriptif détaillé de leur réseau et d'atteindre un rendement minimal du réseau de distribution. Ce minimum est de 85 % en général, mais peut être compris entre 70 et 85 %, notamment en milieu rural pour les réseaux qui distribuent peu d'eau sur de grandes longueurs. L'objectif de rendement est calculé en fonction de l'indice linéaire de consommation (ILC).

Cet objectif correspond à un gain de près de 5 % sur les rendements actuels des réseaux.

---

[254] Ces interconnexions, qui ne sont utilisées qu'en secours en situation de crise, pourraient certainement être mieux exploitées et mobilisées en fonctionnement courant ; cela permettrait de réduire les capacités globales de production et de gagner en productivité. Le niveau de coopération entre le SEDIF et Eau de Paris ne permet pas cependant aujourd'hui de réellement mutualiser l'ensemble des moyens de production et de transports pour les optimiser.

Lorsqu'elles ont mis en place des stratégies de gestion de leur patrimoine, ce qui est loin d'avoir été le cas de façon générale, les AO ont jusqu'à présent optimisé leur rendement de réseau d'un point de vue strictement économique : en fonction du coût de mobilisation de la ressource en eau, des coûts d'amélioration du rendement et des bénéfices d'exploitation attendus. Cet optimum économique de rendement est très différent d'un service à un autre selon que la ressource en eau est rare ou non, que les travaux d'amélioration sont coûteux ou non, mais il évolue constamment en fonction de la dégradation des infrastructures avec le temps ou de la diminution des consommations d'eau.

L'objectif de la loi peut être compris selon deux dimensions :

- engager une réflexion de gestion du patrimoine qui a été bien souvent déficiente ; c'est pourquoi les guides de mise en œuvre de ces dispositions insistent sur la priorité à établir un plan prévisionnel d'investissement assis sur un diagnostic approfondi de l'état du patrimoine ;
- un objectif d'équité de la répartition des efforts vis-à-vis des réductions nécessaires des prélèvements en zone de tension, entre l'ensemble des acteurs des prélèvements, notamment au regard des efforts attendus du monde agricole. Au-delà des interdictions d'arrosage de pelouse, de lavage de voitures, etc. figurant dans les arrêtés de restriction d'usage dits « sécheresse », il est logique de chercher à ce que l'usage « eau potable » prenne sa part au côté de l'irrigation dans les efforts structurels pour réduire les prélèvements sur le milieu, même si la nature de l'effet sur le milieu est très différent (la consommation nette des usages domestiques et industriels est faible au regard de l'évapotranspiration des plantes).

Cette contribution aux efforts collectifs pour prendre en compte des externalités, ou des charges présentes (qui peuvent que s'accroître dans le futur en raison du dérèglement climatique), ne correspond donc pas nécessairement à une stratégie d'investissements rentables du seul point de vue des équilibres du service, notamment dans les territoires où l'absence de tension sur la ressource et la faible dynamique démographique ne génèrent pas de besoin de mobiliser de nouvelles ressources en eau.

La démarche à suivre pour améliorer un rendement de réseau d'eau potable est à mener dans la durée avec les opérations suivantes (ONEMA ASTEE 2014) :

- mise à jour du plan des réseaux, mesures de pressions et de volumes ;
- connaissance du fonctionnement hydraulique du réseau et optimisation des volumes de réservoirs et du maillage des canalisations pour obtenir les pressions et temps de séjour des eaux adéquats ;
- sectorisation de la distribution d'eau avec adaptation des pressions ; campagnes de recherche de fuites ;
- connaissance fine du patrimoine des ouvrages, canalisations et branchements (matériau, âge, diamètre, localisation) ainsi que des interventions (réparations, renouvellement) et de leur causes (casses, fuites, canalisation ou branchement) ;
- programmation des travaux de remplacement ou rénovation des branchements ou des canalisations qui soit cohérente avec les opérations de voirie ; capacité de détection des casses ou fuites et d'intervention rapide.

La rentabilité est forte pour les opérations de mesure, connaissance et sectorisation qui nécessitent des investissements relativement faibles et peuvent permettre des économies d'exploitation avec un retour sur investissement de l'ordre de 2 ans. En revanche, les opérations de remplacement sont plus coûteuses et plus difficiles à cibler car le lien n'est pas toujours simple entre pertes d'eau ou fréquence des interventions d'une part et matériau, diamètre ou âge de la canalisation d'autre part. D'autres facteurs peuvent intervenir tels que les types de joints, les travaux ultérieurs de voirie et la qualité de la pose, par exemple souvent insuffisante dans les zones d'aménagement de type ZAC. De même, il est difficile d'établir une politique simple de choix entre réparation ou remplacement des conduites. La priorité est néanmoins à donner aux branchements par rapport aux canalisations car les travaux y sont moins coûteux et l'effet sur les interventions ultérieures y est plus manifeste.

La ville de Grenoble, par exemple, mène un programme de recherche action sur ce thème qui permet d'ores et déjà de confirmer que l'augmentation du rythme des renouvellements de

branchements à partir de 2000 (x 2,5) et des renouvellements de réseau à partir de 2004 (x 2) a induit une progression de 5 points du rendement du réseau (de 74 à 79 %) en 2 ou 3 ans ainsi qu'une baisse significative des interventions d'astreinte (- 40 %) et des réparations sur branchements (- 60 %). Ces pourcentages de baisse sont atteints au bout d'une dizaine d'années, mais le mouvement semble commencer 2 ou 3 ans après le nouveau rythme de renouvellement. Un travail de modélisation est en cours pour relier les pertes linéaires à diverses variables telles que taux de renouvellement, nombre de réparations d'astreinte et nombre d'interventions sur branchements (Figure 108).

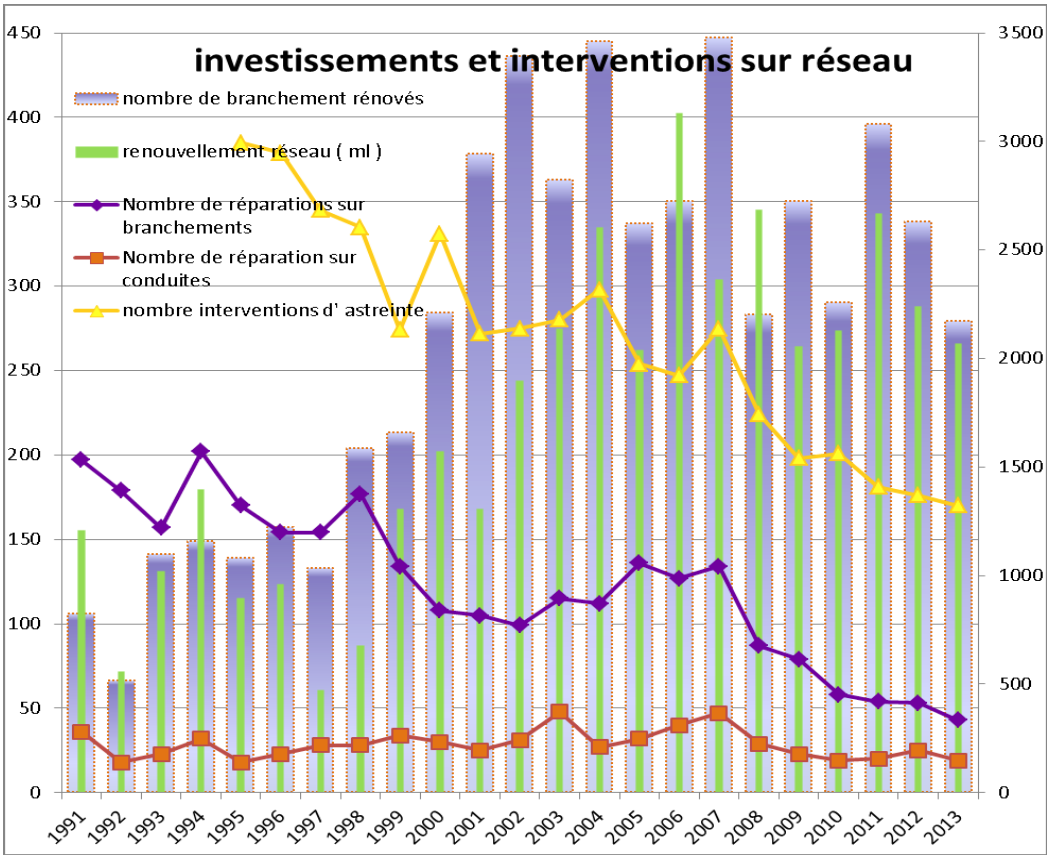


Figure 108: Renouvellement et interventions sur le réseau. Cas de Grenoble. Source : Eau de Grenoble, 2014.

Les efforts de réduction des fuites doivent s'inscrire dans une stratégie plus large de gestion du patrimoine. De nombreuses mesures permettent de progresser significativement avec des mesures non structurelles de faible coût. La mise en œuvre des PPI qui constituent une obligation légale doit être l'occasion d'une réflexion approfondie.

Annexe 38 : Facteurs influençant les charges des services d'assainissement

A 38.1 : Normes environnementales

Les services d'eau et d'assainissement sont en très forte évolution depuis 20 ans pour se mettre en conformité avec la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU). Cette directive a conduit à un renforcement considérable des infrastructures de collecte des eaux usées et d'épuration incluant le traitement des boues, ainsi qu'à un suivi précis de conformité des équipements et des performances du système d'assainissement. Les efforts ont été si importants qu'ils se sont traduits au final par un quasi doublement du prix de l'eau qui a dû couvrir les dépenses d'investissement nécessaires, avec les financements permettant d'étaler dans le temps cette charge, et les dépenses d'exploitation des nouvelles infrastructures. Les échéances fixées à 1998, 2000 et 2005 n'ont pas été respectées dans de nombreux endroits, mais on peut considérer que la quasi-totalité des infrastructures nécessaires est désormais en place.

Ceci pourrait laisser espérer pouvoir baisser le prix des services d'assainissement à l'avenir au fur et à mesure que s'éteint l'endettement correspondant à ces investissements. Malheureusement, d'autres investissements sont aujourd'hui nécessaires en matière d'assainissement et vont conduire les autorités organisatrices à maintenir leurs tarifs pour y faire face.

A 38.1.1 : Collecte des eaux usées

Dans le cadre du schéma directeur d'assainissement obligatoire, les autorités organisatrices ont délimité les zones à assainissement non collectif par opposition aux zones desservies par un réseau public de collecte des eaux usées, auxquels les habitants doivent se raccorder dans les 2 ans qui suivent la mise en service du réseau ; ceci contribue à la performance des systèmes d'assainissement exigée par la DERU et peut donc être considéré comme mis en place. En revanche, d'autres investissements peuvent se révéler nécessaires pour restructurer les réseaux d'assainissement, soit parce que ceux-ci ont été construits avec une qualité insuffisante dans les années 60 ou 70, soit parce que des opérations d'urbanisme ou de transport modifient la voirie, soit enfin pour assurer un fonctionnement correct par temps de pluie, en évitant les débordements trop fréquents, notamment à partir des réseaux unitaires.

Ce bon fonctionnement par temps de pluie est un objectif ancien de la DERU, mais les dispositions prises en France risquent de se révéler insuffisantes au fur et à mesure de l'élaboration d'une jurisprudence européenne à ce sujet. En référence au cas de Londres notamment, le nouvel arrêté portant sur l'autosurveillance[255] prévoit des travaux dès que les déversements se produisent plus de 20 jours par an ou représentent plus de 5 % des flux générés par l'agglomération. La directive cadre sur l'eau (DCE) est susceptible de renforcer ces exigences par endroit lorsque les déversements des réseaux empêchent d'atteindre le bon état des cours d'eau.

L'étude d'impact préalable à ces textes estime que, étant donné la situation actuelle, environ ¼ des agglomérations et la moitié de la population serait concerné par des investissements. Sur la base d'une fourchette de 25 à 110 € par habitant, en supposant que l'investissement peut s'étaler sur 10 ans et bénéficie d'aide financière des agences de l'eau, et en prenant en compte les règles en vigueur de répartition de ces charges entre le budget général et le budget spécifique à l'assainissement, on aboutit à un impact non négligeable sur le prix de l'eau, à savoir une hausse comprise entre 2 et 4 % par an pendant 10 ans, toutes choses égales par

[255] JORF n°0190 du 19 août 2015. Arrêté du 22 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, à l'exception des installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

ailleurs. L'impact sur la part d'investissement du budget général serait en parallèle un peu plus faible.

Le cas du syndicat des eaux du Nord (SIDEN), exploité par sa régie Noréade, illustre cette analyse. Le syndicat exploite 253 stations d'épuration et 5600 kilomètres de réseaux dont 1650 d'eaux pluviales, 1573 en séparatif, 1684 en unitaire et 771 sous pression. La desserte des habitants et de 36 industriels étant désormais quasiment terminée, la mise en application de l'arrêté du 21 juillet 2015 va imposer des dépenses considérables sans que cela ne génère la moindre recette supplémentaire.

Ce syndicat met en avant quelques conséquences directes du nouvel arrêté :

- Obligation de mettre des préleveurs d'échantillons fixés pour les stations d'épuration supérieures à 2.000 EH (auparavant uniquement pour les plus de 10.000 EH) alors même que l'autosurveillance n'impose qu'une mesure par mois. Jusqu'à présent, un jour de préleveurs mobiles permet de réaliser, à minima, l'autosurveillance de 8 stations d'épuration comprises entre 2.000 et 10.000 EH.
- Équipement des points A2 pour les agglomérations entre 500 et 2.000 EH (auparavant uniquement pour les plus de 2.000 EH). Cela va doubler le nombre de points A2 de Noréade (74 nouveaux points à équiper).
- Débitmètre en entrée et en sortie pour toutes les stations d'épuration supérieures à 2.000 EH (auparavant 10.000 €H).
- Débitmètre en entrée et en sortie sur le lagunage quelle que soit leur capacité de traitement.
  En effet, il ne faut pas espérer que les déversoirs sur réseaux unitaires fonctionnent moins de 20 fois par an ou que les rendements des réseaux de collecte soient supérieurs à 95 %: l'application du nouvel arrêté dès 2016 aboutira à des jugements tous non conformes pour les réseaux de collecte.

Le syndicat milite pour une approche « milieu » avec une logique d'obligation de résultats dans l'esprit de la DCE, certes plus complexe, mais beaucoup plus efficiente que les obligations de moyens dans l'esprit DERU pour atteindre les critères de conformité des réseaux de collecte, Par exemple, dans un secteur géographique du département du Nord, on constate près de 100 déversements par an sur le déversoir d'orage avec des rendements des réseaux de l'ordre de 80 %. Pourtant, les cours d'eau y ont atteint le bon état physicochimique.

A 38.1.2 : Épuration des eaux usées

La création des stations d'épuration s'est étalée pour l'essentiel sur la période 1970 à 2010 et, compte tenu de la durée de vie habituelle de ce type d'infrastructure, le renouvellement de ces installations va prendre rapidement le relais de la phase d'investissement initial. Ceci d'autant plus que les techniques ont évolué sensiblement, que les traitements en place doivent être renforcés par endroit (nutriments, temps de pluie, boues), avec parfois une extension de capacité, et que le renouvellement recevra un soutien financier moindre de la part des agences de l'eau (et même nul s'il s'agit d'un renouvellement à l'identique ou sans enjeu environnemental fort).

A 38.2 : Évolutions prévisibles

Les autorités organisatrices mettent actuellement en place des suivis de substances dangereuses pour l'environnement dont certaines se retrouvent autant dans les eaux résiduaires urbaines que dans les rejets industriels. En effet, il s'agit de substances rejetées au réseau d'assainissement par des activités économiques de petite taille, ou bien par les ménages, car ces substances sont incorporées dans des produits à usage domestique. Le coût additionnel de surveillance est faible, mais ce ne serait pas le cas de traitements complémentaires dans la filière eau ou dans la filière boue des stations d'épuration. Seules des politiques de réduction à la source telles que REACH sont susceptibles de résoudre le problème sans surcoût pour les services d'assainissement.

Annexe 39 : Baisse des consommations sur les réseaux publics

A 39.1 : Evolution des consommations unitaires

En France comme dans la plupart des pays européens (Allemagne notamment), on constate depuis une dizaine d'années une baisse des consommations des habitants en moyenne de près de 2 % par an, et à une baisse concomitante des consommations des utilisateurs non domestiques, parfois très amplifiée localement par la fermeture de certaines activités industrielles. Cette baisse n'est pas compensée par l'augmentation de la population, qui se situe à moins de 1 % par an. On enregistre donc une baisse de 1 % par an des volumes vendus en AEP et par voie de conséquence en AC, globalement même si ceci est souvent plus marqué en milieu urbain dense (Paris et petite couronne de la région parisienne, notamment, voir figure 63) que dans d'autres territoires. Ce phénomène est parfois amplifié localement par des logiques de « débranchement », d'utilisateurs trouvant plus avantageux de disposer de leur propre approvisionnement (forage, récupération d'eau de pluie, etc.).

Cette même baisse des volumes est logiquement également constatée dans l'activité d'assainissement (Figure 109).

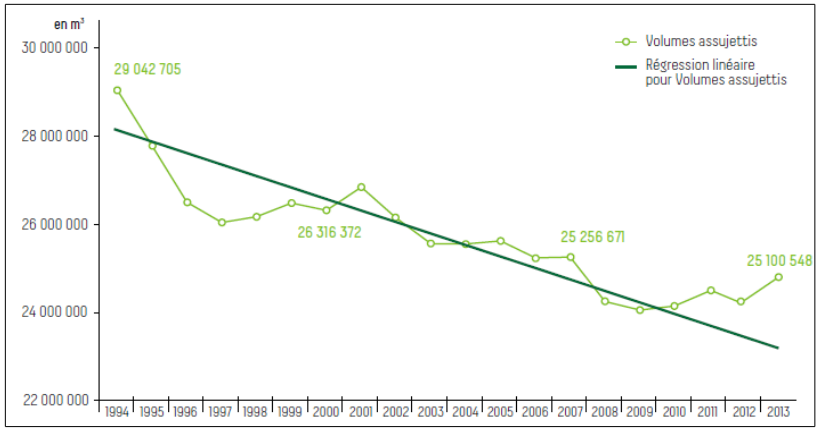


Figure 109: Evolution des volumes d'eaux usées gérés par la métropole de Grenoble. Source : Grenoble – Alpes Métropole, rapport d'activité 2013

A 39.2 : Effets sur les charges

Le fait de manipuler des volumes d'eau inférieurs à ce qui était prévu lors du dimensionnement des ouvrages est source de surcoûts, aussi bien en AEP qu'en AC : l'augmentation du temps de séjour de l'eau traitée dans les réseaux d'eau potable dégrade la qualité de l'eau et conduit à ajouter des chlorations intermédiaires ; les pompes et les moteurs ne fonctionnent plus tout à fait à l'optimum de rendement ; les concentrations en polluants ou les temps de séjour des boues activées dans les bassins d'épuration ne sont plus ce qui a été prévu lors de la conception des installations, etc.

Ceci se traduit soit directement par des charges supplémentaires de fonctionnement des équipements, soit par une diminution de la qualité de l'eau distribuée ou des eaux rejetées, qu'il faut rétablir par des actions complémentaires, qui elles aussi génèrent des charges supplémentaires. Lors du renouvellement des ouvrages, le dimensionnement peut être remis en conformité avec les volumes réellement à manipuler, mais ceci ne peut être que très progressif car il faut attendre un degré d'amortissement suffisant des équipements à renouveler. Pendant ce temps, les charges supplémentaires d'exploitation sont une réalité.

A 39.3 : Effets sur les tarifs

Les tarifs des services sont fixés avec une part fixe plafonnée en général à 30 % du total et une part proportionnelle aux volumes consommés pour le reste ; ces tarifs sont calculés en fonction d'une hypothèse de volumes à vendre pour équilibrer les charges du service. En cas de ventes inférieures à l'hypothèse de volumes, les recettes sont donc inférieures tandis que les charges du service ne diminuent que faiblement, car les charges proportionnelles aux volumes distribuées ne représentent pas plus de 20 % du total (Figure 110).

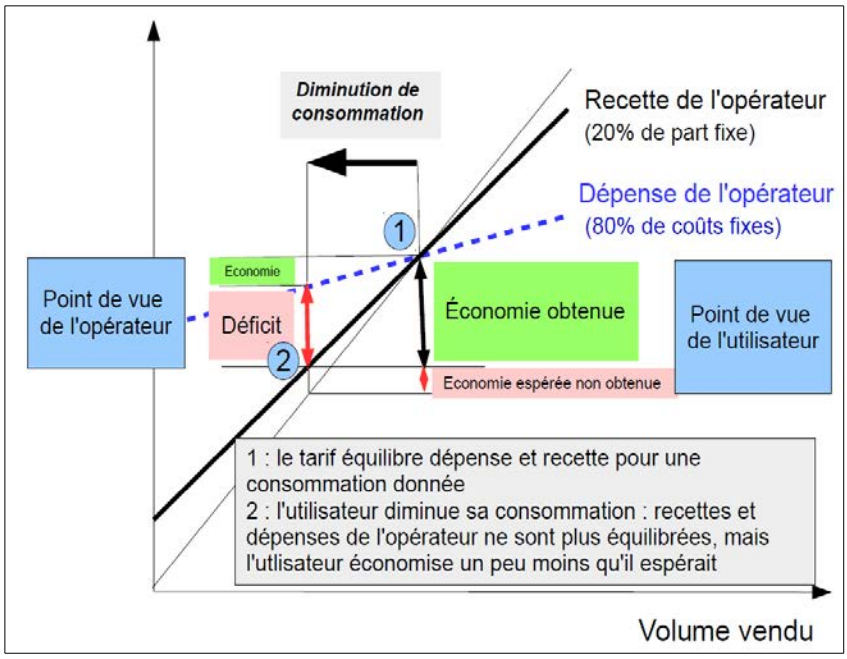


Figure 110: Effets directs de la baisse de consommation. L'utilisateur ne retire qu'une part de bénéfice de ses efforts et le service est confronté à un déficit financier.

Une baisse tendancielle des volumes sur une longue période va donc contraindre l'autorité organisatrice à réviser à la hausse ses tarifs pour équilibrer ses recettes, même en cas de stabilisation de ses dépenses (Figure 111).

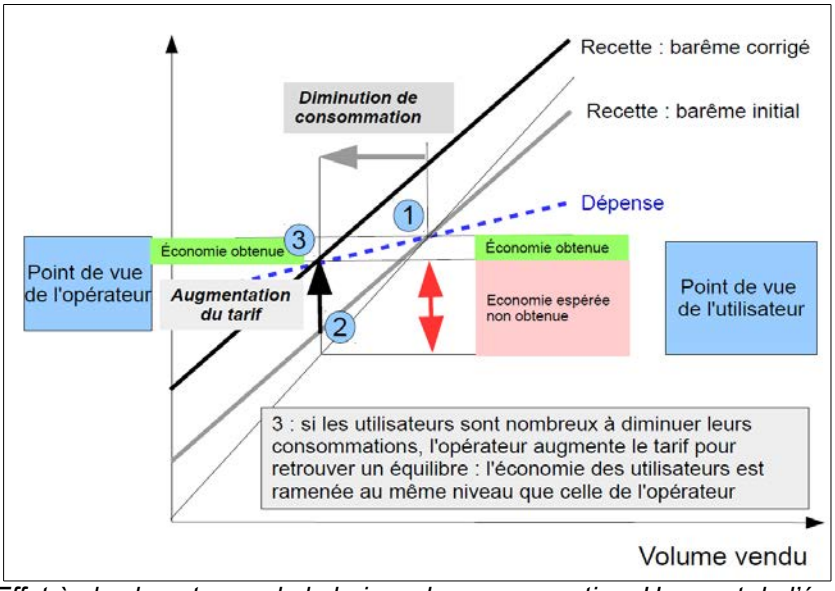


Figure 111: Effet à plus long terme de la baisse de consommation. Une part de l'économie faite par l'utilisateur est effacée par la nécessité, pour le service, d'augmenter le tarif pour équilibrer ses comptes.

De telles hausses des prix unitaires sont souvent incomprises par les utilisateurs : beaucoup d'indicateurs de prix sont des prix unitaires et non des montants de facturation. Les utilisateurs à l'origine de la baisse des ventes (et qui souhaitent logiquement, dans une posture de consommateur, bénéficier d'économies) peuvent donc voir leur facture baisser avec des prix plus élevés. Ces incompréhensions conduisent souvent ces augmentations à être écartées ou minimisées par l'autorité organisatrice ; dans ce cas, c'est l'investissement qui en pâtit, car il apparaît comme la variable d'ajustement la moins douloureuse, n'ayant souvent de conséquences qu'à long terme.

Lorsque de plus les dépenses doivent augmenter pour une raison ou une autre, telle qu'une mise aux normes ou un investissement que l'autorité organisatrice ne peut plus retarder, on parle d'un « effet ciseau », baisse des recettes en période d'augmentation des charges.

A 39.4 : Facteurs explicatifs

Les baisses de consommation chez les utilisateurs domestiques sont encouragées campagnes de sensibilisation en faveur des économies d'eau, bien utiles en période de sécheresse et sur les territoires en déficit structurel de ressource en eau. Elles résultent aussi du signal prix pour les ménages qui utilisent de gros volumes d'eau (piscines, arrosage de jardin). Elles proviennent pour l'ensemble des ménages du remplacement progressif de leurs équipements domestiques par des appareils qui consomment moins d'eau (chasses d'eau à 2 vitesses pour les toilettes, lave-vaisselle, etc.) ; les ménages en habitat individuel peuvent installer leur propre alimentation en eau (puits, forage, récupération d'eau de pluie), et ceci de façon rentable pour eux si les conditions sont favorables.

Les baisses de consommation chez les utilisateurs non domestiques proviennent du signal prix, surtout en cas de variation brutale des tarifs ou en cas de situation environnementale contrainte (redevance pour prélèvement). On assiste donc à la mise en place de technologies moins consommatrices d'eau (lavage au pistolet par exemple, recyclage d'eau de process, limitation des pertes en eau du réseau d'eau interne) suite à diagnostic ou à la création de forages privés.

Les autorités organisatrices ont tout intérêt à suivre avec vigilance ces évolutions pour les anticiper, offrir des tarifs aux gros consommateurs de nature à prévenir un développement trop important de ces alimentations en eau privées qui fragiliserait l'ensemble du service (stratégie qui apparaît en contradiction avec l'objectif apparente d'économie d'eau liée avec l'instauration de tarifs progressifs et non plus dégressifs).

Dans certains territoires en déficit constant et avant qu'un renforcement de capacité ne soit nécessaire, l'autorité organisatrice peut avoir intérêt à renforcer ces économies d'eau pour éviter des investissements importants. Dans ces cas, les économies d'eau des usagers sont très rentables : à La Réunion, où les consommations domestiques sont exceptionnellement élevées, où la population est en forte augmentation et où des investissements de développement de nouvelles ressources sont coûteux, on a montré à quel point une politique d'économie d'eau chez les utilisateurs pouvait être économiquement extrêmement rentable[256].

Par ailleurs, les autorités organisatrices doivent mettre en place des actions de leurs opérateurs pour bien identifier ces alimentations en eau privées et estimer les volumes d'eau correspondants, car ces volumes sont à insérer dans les assiettes de facturation de la redevance pour pollution et du service d'assainissement.

[256] Rapport de proposition d'un plan d'action pour l'eau dans les DROM, déjà cité.

Parangonnage

Liste des annexes

Annexe 40 : Angleterre et Pays de Galles.....409
A 40.1 : Évolution historique.....409
A 40.2 : Organisation actuelle.....411
A 40.3 : Mode de fixation du prix de l'eau.....415
A 40.4 : Indicateurs de qualité de service.....418
A 40.5 : Coûts et prix de l'eau constatés.....421
Annexe 41 : Italie.....427
A 41.1 : Avant 1994.....427
A 41.2 : La loi Galli de 1994, des principes révolutionnaires et ambitieux.....427
A 41.3 : 1994-2008. Une mise en œuvre laborieuse.....432
A 41.4 : 2008-2011 : un cadre institutionnel national chaotique.....440
A 41.6 : 2012. Un nouveau cadre se met en place.....443
A 41.7 : Depuis 2013, la mise en place du nouveau dispositif.....446
A 41.8 : Abréviations et acronymes.....457
Annexe 42 : Portugal.....459
A 42.1 : Contexte historique et cadre institutionnel.....459
A 42.2 : Avant 1993 : des services de piètre qualité gérés par les municipalités.....461
A 42.3 : De 1993 à 2009 : l'implication opérationnelle de l'État.....463
A 42.4 : 2009-2013 : une nouvelle étape au bilan mitigé.....473
A 42.5 : 2014 et perspectives futures.....486

Annexe 40 : Angleterre et Pays de Galles

A 40.1 : Évolution historique

A 40.1.1 : Avant les années 1970

À l'origine, la distribution de l'eau et l'assainissement des eaux usées en Angleterre et au Pays de Galles ont été organisés sur la base d'initiatives locales, le plus souvent par les autorités locales concernées mais parfois également par des sociétés privées, ces initiatives donnant souvent lieu à un « *Act of Parliament* » individuel ou à une « *Royal Charter* ». En 1945, il y avait environ 1000 entités impliquées dans la fourniture d'eau potable et 1400 dans l'assainissement, sur des périmètres calqués sur celui des périmètres administratifs. Il y avait très peu de coordination entre ces entités et le niveau de service pouvait être très variable selon les secteurs.

Les services d'eau se sont peu à peu restructurés et concentrés, pour permettre une meilleure gestion de la ressource en eau[257] et générer des économies d'échelle. Au début des années 1970, il n'y avait plus que 198 opérateurs pour la fourniture de l'eau, très majoritairement publics[258], mais toujours près de 1300 opérateurs pour l'assainissement. Cependant, les problèmes de gestion de la ressource et la capacité à faire face aux prévisions d'évolution de la demande restaient problématiques et militaient pour une restructuration plus poussée du secteur.

A 40.1.2 : Le *Water Act* de 1973 et les *Regional Water Authorities*

Le *Water Act* de 1973 a profondément réformé le secteur de l'eau. Pour aller plus loin dans les économies d'échelle, tout particulièrement pour l'assainissement, et pour mettre en pratique les principes de gestion intégrée de l'eau, il a institué 10 *Regional Water Authorities*[259] (RWA), sur des périmètres basés peu ou prou sur les limites de bassins versants hydrographiques. Ces RWA étaient responsables sur leur périmètre, de façon totalement intégrée, de :

- la gestion de la ressource en eau[260],
- l'alimentation en eau potable,
- l'assainissement.

Cependant, les sociétés privées préexistantes[261], qui approvisionnaient 25 % de la population, n'ont pas été touchées par la réorganisation et ont pu continuer à fonctionner comme auparavant, les RWA n'assurant dans ce cas que les services de gestion de la ressource en eau et l'assainissement.

---

[257] Suite à une sévère sécheresse en 1959 et à des inondations importantes en 1960, le *Water Resource Act* de 1963 a affirmé l'importance d'une gestion coordonnée de la ressource en eau et a mis en place un dispositif administratif de gestion des prélèvements. 29 *River Authorities* ont ainsi été créées en 1965, sur une base hydrographique.

[258] Sur les 198 opérateurs, 64 étaient gérés par des autorités locales individuelles, 101 par des entités mutualisant plusieurs entités locales et 33 étaient des sociétés privées « statutaires » (« statutory private water companies » – certaines très anciennes).

[259] « Autorités régionales de l'eau ».

[260] En lieu et place des 27 River Authorities instituées par le Water Resources Act de 1963, qui avaient eux-mêmes remplacés les River Boards établis en 1948.

[261] « *statutory private water companies* »

Les autorités locales détenaient la majorité des sièges dans le conseil d'administration de ces nouvelles RWA, les autres sièges étant attribués par les ministères concernés. Le Water Act leur imposait de fonctionner sur la base d'un recouvrement des coûts. Les infrastructures publiques des autorités locales ont été transférées, sans compensation, aux RWA. Le financement des investissements nécessaires était obtenu par des prêts du gouvernement central et par les recettes facturées pour le service fourni. Le gouvernement central fixait des contraintes financières et techniques et des objectifs à chacune de ces autorités régionales.

Après l'élection de Mrs. Thatcher en 1979, le gouvernement a cherché à faire fonctionner les nouvelles autorités sur une base plus commerciale. La part des investissements auto-financés a augmenté, les coûts de fonctionnement ont diminué, les tarifs ont augmenté plus que l'inflation. Le *Water Act* de 1983 a diminué le nombre des membres des conseils d'administration, en supprimant les représentants des collectivités locales et en ne laissant plus que des membres désignés par les ministères concernés. Les RWA sont devenus bénéficiaires, mais le taux de retour sur les actifs est resté bas, alors que des investissements importants étaient nécessaires[262].

A 40.1.3 : La privatisation de 1989

Les dix RWA ont été privatisées en 1989[263]. Les actifs relatifs à la fourniture des services d'eau et d'assainissement (en particulier les infrastructures), ainsi que les personnels correspondants, ont été transférés à 10 sociétés commerciales, les *Water and Sewerage Companies* (WaSC)[264] . Seules les fonctions relatives à la gestion de la ressource en eau sont restées dans le secteur public. Les nouvelles sociétés ont été introduites en bourse pour pouvoir lever des fonds[265].

Dans le même temps, trois autorités de régulation ont été mises en place :

- la *National Rivers Authority*, qui a repris les fonctions, actifs et personnels des RWA non transférés aux WaSC, et qui assure la fonction de régulation environnementale. NB : en 1996, les fonctions de la N*ational Rivers Authority* ont été reprises par l'*Environment Agency*, nouvellement créée.
- le *Drinking Water Inspectorate*, qui est le régulateur de la qualité de l'eau potable,
- le *Director General of Water Services*[266], dont le secrétariat était assuré par l'*Office of Water Services*[267] (Ofwat), pour la régulation économique. NB : ils ont tous deux été remplacés en 2006 par la *Water Services Regulation Authority* – mais le sigle Ofwat est resté.

Le cadre juridique s'est précisé et affiné dans les années qui ont suivi la privatisation. Notamment :

- les autorités de régulation ont également été chargées de réguler les anciennes *statutory private water companies*, appelées maintenant les « W*ater only Companies* » (WoC) ;
- le *Water Act* de 1999 a interdit les coupures d'eau pour non-paiement des factures par les abonnés domestiques.

---

262 Le *Water Act* de 1983 a également autorisé les autorités régionales de l'eau à accéder au marché privé des capitaux, mais sans grand succès.

263 Une première tentative de privatisation avait été présentée en 1986 et avait été suspendue.

264 « sociétés d'eau et d'assainissementt ».

265 À ce jour, seules 3 de ces sociétés sont toujours cotées en bourse ; les autres ont été rachetées par des sociétés ou groupes privés. À noter le cas très particulier de l'opérateur majeur du Pays de Galles, Dŵr Cymru Welsh Water, qui a été racheté en 2001 par Glas Cymru Cyf., « *company limited by guarantee* », société sans actionnaire **à but non-lucratif** que l'on pourrait assimiler à une fondation, qui se finance sur le marché des capitaux et réinjecte tous ses bénéfices dans le service de l'eau.

266 « Directeur général des services d'eau »

267 « Office des services d'eau »

A 40.2 : Organisation actuelle

A 40.2.1 : Les opérateurs

En 2015, les services d'eau et d'assainissement[268] sont assurés par (Figure 112) :

- 10 sociétés régionales, les « *water and sewerage companies* » (WaSC) qui assurent à la fois des services d'eau et d'assainissement. Ces sociétés sont les héritières des 10 *Regional Water Authorities* qui ont été privatisées en 1989. Elles desservent selon les cas entre 1,2 et 8,5 millions abonnés, certains pour l'eau et l'assainissement, d'autres uniquement pour l'assainissement lorsque les services d'eau sont assurés par une autre société (cf. ci-dessous). Elles ont le monopole[269] de la fourniture de leurs services sur le périmètre précisé dans leur « *appointment*[270] ».
- 9 sociétés régionales qui n'assurent que les services d'eau, les « *water only companies* » (WoC). Ces sociétés sont les héritières des anciennes « *statutory private water companies* », qui se sont parfois regroupées. Elles ont le monopole de la fourniture de l'eau sur leur périmètre. Elles desservent chacune, selon les cas, entre 2000 abonnés et 3,1 millions d'abonnés.

Par ailleurs, depuis la privatisation, de nouveaux entrants sont apparus sur le marché. Ces nouveaux entrants sont encore marginaux, mais ils pourraient se développer dans les années à venir du fait que le gouvernement se prépare à ouvrir prochainement la concurrence du service de détail pour tous les gros consommateurs.

À ce stade :

- des sociétés peuvent candidater pour obtenir un « *appointment* » leur permettant de desservir des périmètres locaux particuliers, en lieu et place de la WaSC ou WoC locale, notamment en cas de développement urbain, soit pour la fourniture d'eau potable, soit pour l'assainissement, soit pour les deux[271]. Elles ont alors le monopole sur le périmètre ainsi défini, et leurs activités et tarifs sont donc régulés comme ceux des sociétés régionales. 5 sociétés locales desservent aujourd'hui jusqu'à 1700 abonnés ;
- des sociétés peuvent demander une « *water supply licence* » pour desservir de gros consommateurs[272] (industriels, complexes résidentiels et tertiaires,…), en concurrence avec les sociétés régionales qui ont le monopole. Une dizaine de sociétés ont reçu une licence dans ce cadre. Du fait de la situation de concurrence, leurs tarifs ne sont pas régulés par Ofwat. Dans les années à venir, les possibilités de concurrence vont encore être élargies[273].

---

[268] Les services d'assainissement comprennent généralement l'assainissement et le traitement des eaux usées ainsi que la gestion des eaux pluviales.

[269] Ce monopole n'est pas total. Il s'applique sur les abonnés domestiques, mais pas nécessairement sur les gros consommateurs – cf. les « *water supply licensees* ».

[270] « Document d'attribution » – Document réglementaire précisant les droits et obligations de ces sociétés en situation de monopole. C'est ce document, avec la législation correspondante (notamment le *Water Act* de 1991) qui permet aux sociétés concernées de facturer leurs prestations aux utilisateurs sans qu'un contrat soit nécessaire.

[271] Pour qu'une nouvelle société puisse obtenir un *appointment,* il faut l'une des conditions suivantes :
- le secteur n'est pas desservi par des réseaux d'eau et d'assainissement existants (c'est le cas notamment lors de l'urbanisation d'un nouveau quartier),
- la société d'eau locale est d'accord pour transférer son monopole à la nouvelle société sur ce site,
- le client concerné (un aménageur…) consomme plus de 50 000 m³/an (et même 250 000 m³/an sur le périmètre des WaSC galloises).

[272] Pour pouvoir utiliser un *licensee*, il faut que toutes les conditions suivantes soient réunies :
- ne pas être un abonné domestique ; à noter qu'un immeuble d'habitations qui n'a qu'un seul compteur pour tous les appartements est considéré comme « *non household* » ;
- consommer plus de 5 000 m³/an (et même 50 000 m³/an sur le périmètre des WaSC galloises) ;

[273] La mise en œuvre du *Water Act* 2014 devrait permettre à tous les utilisateurs non domestiques (professionnels, associations, services publics…) de choisir, à partir d'avril 2017, un autre fournisseur que la société de monopole.

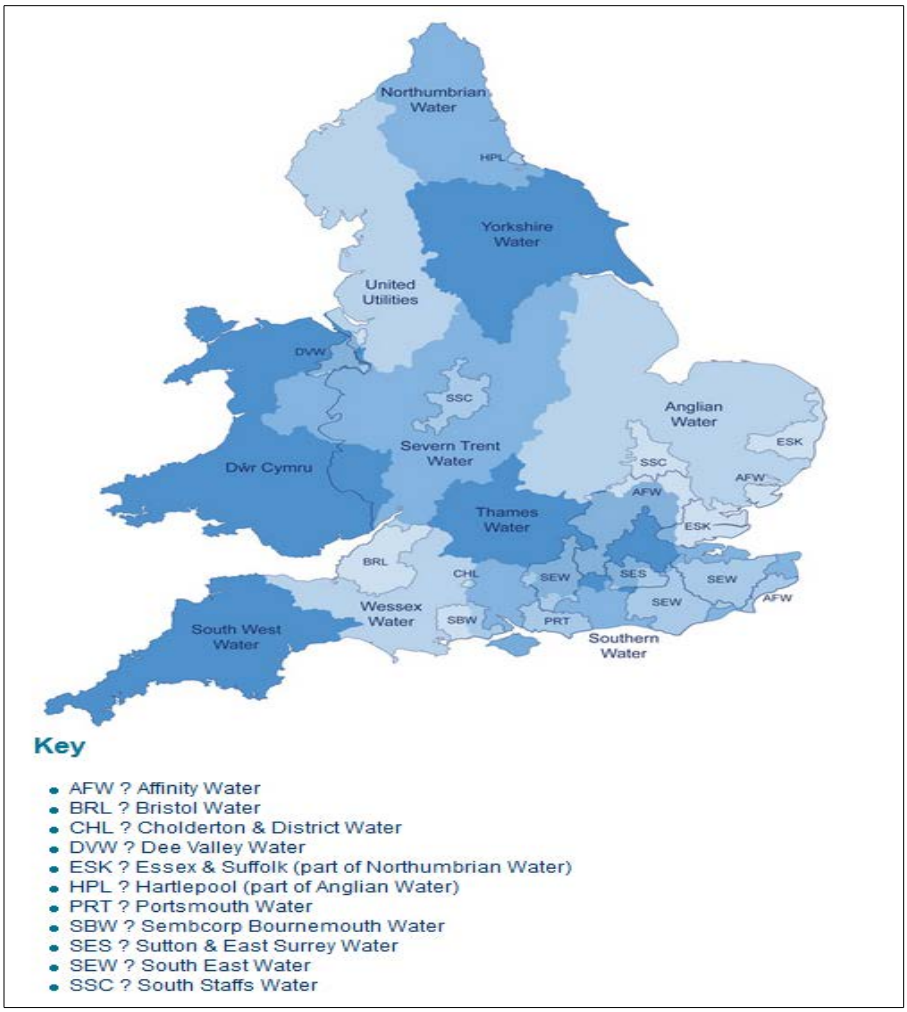


Figure 112: Les sociétés d'eau en Angleterre et au Pays de Galles. NB : le nom des water and sewerage companies (WaSC) est indiqué en toutes lettres sur la carte ; celui des water only companies (WoC) figure en abrégé.

Les « *appointees* » et « *licensees* » peuvent acheter l'eau et l'assainissement en gros aux WaSC et WoC régionales, dans un cadre régulé. Elles peuvent également produire leur propre ressource et l'introduire dans le réseau public.

Dans tous les cas, les activités régulées doivent être cantonnées (« *ring-fenced* »), c'est-à-dire que leurs comptes doivent comprendre tous les éléments relatifs à l'activité régulée et uniquement ceux-ci, de façon à pouvoir être contrôlés et analysés globalement. Les activités régulées font donc généralement l'objet d'une filiale spécifique.

A 40.2.2 : La régulation du secteur de l'eau

A 40.2.2.1 :Les orientations politiques : l'administration gouvernementale

Le *Department for Environment, Food and Rural Affairs*[274] (Defra) pour l'Angleterre, ou le *Welsh Government* pour le Pays de Galles, fixent le cadre général de la politique de l'eau et de l'assainissement. Ils préparent la législation et fixent les normes à respecter.

[274] « Ministère de l'Environnement, de l'alimentation et des affaires rurales ».

En outre, au plan opérationnel, en cas de sécheresse sévère, ce sont eux qui accordent aux sociétés d'eau, sur demande de ces dernières, l'autorisation de rationner le service[275].

A 40.2.2.2 :La régulation environnementale : l'Environment Agency

L'*Environment Agency* (EA), sous tutelle du Defra, est le principal acteur public pour la protection et l'amélioration de l'environnement et la promotion du développement durable en Angleterre et au Pays de Galles. Dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement (ce dernier inclut les eaux pluviales), elle assure, notamment, la police des prélèvements et des rejets.

A 40.2.2.3 :La régulation de la qualité de l'eau : le Drinking Water Inspectorate

Le *Drinking Water Inspectorate* (DWI), sous tutelle du Defra, est une petite entité publique dont la mission est de donner une assurance indépendante sur la qualité de l'eau potable livrée aux consommateurs[276]. Il audite les tests de qualité d'eau et les laboratoires d'analyse des sociétés d'eau et, le cas échéant, analyse les incidents éventuels et dispose de pouvoirs pour contraindre les sociétés à agir.

A 40.2.2.4 :La régulation économique : Ofwat

Ofwat est le régulateur économique du secteur de l'eau et de l'assainissement.

C'est une entité publique indépendante (elle n'est pas sous la tutelle d'un ministère particulier). Toutefois, les gouvernements anglais et gallois peuvent lui donner les prirorités stratégiques qu'ils souhaitent qu'Ofwat prenne en compte dans ses actions ; Ofwat doit rapporter annuellement la façon dont il contribue à ces priorités stratégiques.

Ofwat doit tout à la fois :

- veiller à la protection des intérêts des consommateurs ;
- s'assurer que les sociétés d'eau remplissent leurs obligations (qualité du service, investissements, maintenance des infrastructures…) ;
- s'assurer que les sociétés d'eau ont la capacité à financer leurs obligations.

Après analyse et discussion avec chacun des opérateurs en situation de monopole, il fixe leurs tarifs. Dans le cas où celui-ci ne serait pas accepté par une société d'eau, celle-ci peut le contester devant la *Competition and Markets Authority*, qui tranche le différent[277].

Ofwat est financé par un prélèvement sur les recettes des sociétés d'eau[278].

---

[275] Les sécheresses sont fréquentes dans certaines régions d'Angleterre et du Pays de Galles. Pour éviter des surcoûts d'infrastructures, la programmation des investissements n'est pas fondée sur la satisfaction de toutes les demandes en tout temps, mais prévoit de possibles restrictions, graduées selon la gravité de la sécheresse et le type d'usage. Les autorisations de restrictions sévères sont octroyées par le gouvernement, et non par Ofwat, le DWI ou l'*Environment Agency*.

[276] Les normes de qualité de l'eau potable sont celles fixées par la réglementation européenne.

[277] Après la Price Review de 2014, qui fixe les tarifs de toutes les sociétés d'eau pour la période 2015-2020, une seule des 18 sociétés d'eau a fait appel de la décision de Ofwat.

[278] Le budget de Ofwat varie selon les années entre 21 M£ et 30 M£ (les années avec price review), pour un chiffre d'affaire des sociétés d'eau d'environ 10 Md£. Le poids de Ofwat représente donc environ 2 à 3 ‰ de la facture d'eau, soit aux environs de +1 £/an en moyenne sur la facture des abonnés domestiques.

A 40.2.3 : La représentation des usagers : le Consumer Council for Water

Le Consumer Council for Water (CCWater) est une entité publique indépendante dont la mission est de représenter l'intérêt des usagers des services d'eau et d'assainissement, tant dans les discussions de niveau politique que pour résoudre les plaintes des usagers qui n'auraient pu se régler directement avec leur société d'eau[279].

CCWater est financée par prélèvement sur les recettes des sociétés d'eau[280]. Elle rend compte de son action aux gouvernements anglais et gallois.

A 40.2.4 : Les consommateurs

Nous nous restreindrons ici pour l'essentiel au cas des usagers domestiques (particuliers ou petits collectifs d'habitation). Au-delà d'une certaine taille, des règles particulières s'appliquent.

A 40.2.4.1 :Le comptage de l'eau

Historiquement, en Angleterre et au Pays de Galles, les services d'eau et d'assainissement étaient facturés par les sociétés d'eau de façon forfaitaire, avec une partie fixe et une partie variable fonction de la valeur locative (« *rateable value* ») des logements. La mise en place de compteurs d'eau est assez récente. Dans les logements anciens, elle ne va pas de soi et rencontre une forte résistance dans la population.

Les dernières mises à jour de la valeur locative « officielle » des logements par la puissance publique datent de 1990. Les logements construits depuis n'ont plus de valeur locative officielle ; ils sont systématiquement équipés de compteurs[281]. De même, la valeur locative historique des logements fortement modifiés peut ne plus correspondre à leur situation et, dans ce cas, il y a lieu de trouver un autre moyen de calculer le montant de la facture[282].

Le développement du comptage est activement promu par les autorités publiques anglaises et galloises, en particulier dans les zones où la ressource en eau est limitée, pour inciter les utilisateurs à une utilisation responsable de l'eau. Pour ce faire, le prix de l'eau moyen avec compteur est volontairement fixé à un niveau sensiblement inférieur au prix de l'eau sans compteur[283].

Le prix du service avec compteur se compose d'une partie « fixe », généralement liée au diamètre du compteur, et d'une partie variable proportionnelle au volume consommé. Cependant, la partie relative à la gestion des eaux pluviales reste souvent indépendante du volume consommé ; les modalités en sont variables selon les sociétés d'eau et elle est plutôt assise sur le type d'habitat (maison individuelle, appartement, surface,…).

Sauf cas très particulier[284], la mise en place de compteurs pour les logements qui en sont dépourvus se fait sur une base volontaire. Dans leur communication, outre la présentation de l'intérêt que représentent les compteurs pour le milieu naturel, les opérateurs mettent en valeur l'économie sur le montant de la facture qui résulte du passage au compteur.

---

[279] CCWater indique qu'elle atteint ses objectifs de régler 70 % des plaintes qui lui sont soumises dans les 20 jours, et 85 % dans les 40 jours.

[280] CCWater indique qu'elle coûte en moyenne 0,21 £ par facture et par an.

[281] La pose de compteurs est obligatoire pour tous les bâtiments neufs construits depuis 1990.

[282] Différentes méthodes peuvent être utilisées, variables selon les sociétés. Outre la pose d'un compteur (cas le plus fréquent), on trouve également des réévaluations de la valeur locative, réalisées par les sociétés avec l'accord de l'abonné…

[283] Ainsi, d'après Ofwat, sur le périmètre de la société Southern Water qui connaît une forte tension sur la ressource, les usagers qui ont mis en place un compteur ont économisé en moyenne environ 162 £/an et cette politique a permis de diminuer les consommations de 16,5 %.

[284] Dans certaines zones de tension forte sur la ressource (est et sud-est de l'Angleterre), le gouvernement a autorisé les sociétés concernées à la mise en place obligatoire de compteurs.

La pose du compteur est gratuite et c'est un droit pour les usagers[285]. Les usagers qui mettent en place un compteur sont aidés au départ, si nécessaire, pour trouver et réparer leurs fuites éventuelles[286]. Ils ont ensuite un délai d'un an pendant lequel ils peuvent demander à revenir au système de tarification antérieur fondé sur la valeur locative ; passé ce délai, ils ne peuvent plus revenir à l'ancienne tarification.

En 2009, seuls 33 % des utilisateurs étaient équipés de compteurs. Ce taux est passé à 48 % en 2014-2015. Ofwat prévoit d'atteindre à un taux de 61 % en 2019-2020.

A 40.2.4.2 :Les logements collectifs

Des règles précises s'appliquent dans le cas des logements collectifs pour lesquels les différents logements ne sont pas facturés individuellement[287], ce qui est le cas le plus fréquent. Ces règles précisent notamment :

- la façon dont la facture initiale est répartie entre les utilisateurs, selon qu'il y a ou non un compteur, y compris dans le cas où certains utilisateurs sont pourvus d'un compteur et d'autres non ;
- le coût additionnel que peut percevoir celui qui gère la refacturation pour la gestion et l'entretien des compteurs éventuels.

A 40.3 : Mode de fixation du prix de l'eau

A 40.3.1 : Principe général

Du fait de la quasi-absence de concurrence, le prix du service de l'eau et de l'assainissement est fixé par Ofwat, le régulateur économique.

L'objectif du régulateur est d'assurer la qualité du service de l'eau ainsi que la maintenance des infrastructures et leur adéquation aux besoins, avec le souci de limiter le coût global final pour le consommateur[288].

Tous les 5 ans, Ofwat réalise avec chacun des opérateurs une analyse très approfondie du service et de ses coûts, appelée « *price review* », qui permet in fine d'arrêter un plafond global de recettes que l'opérateur sera autorisé à percevoir de la part des usagers pour couvrir ses coûts en assurant la qualité de service attendue ainsi que le développement et la maintenance des infrastructures. Ce plafond est alors fixé pour 5 ans[289]. Il est accompagné de dispositifs

---

[285] Dans les cas où la société d'eau estime que la pose d'un compteur n'est pas techniquement ou économiquement possible, elle doit proposer d'établir la facture sur la base d'un volume estimé.

[286] Par la suite, s'il apparaît une consommation d'eau anormale et que celle-ci est liée à une fuite, les usagers peuvent demander à la société d'eau de prendre en charge ce surcoût sous réserve d'avoir réparé la fuite dans des délais raisonnables.

[287] Dans le cadre des « *price reviews* » (cf. ci-dessous), les collectifs pour lesquels chaque appartement est individualisé dans la facturation sont considérés dans la catégorie « *household* » ; dans le cas contraire, ils sont considérés comme « *non-household* », de même que les activités commerciales et tertiaires. Les montants moyens de facture pour les utilisateurs domestiques correspondent donc bien à un montant moyen par foyer, et non un montant moyen par abonné.

[288] De façon générale, les recettes facturées au consommateur doivent couvrir la totalité des coûts d'exploitation et d'investissement de l'opérateur. On peut cependant noter que, par exception à ce principe, le gouvernement a mis en place en 2012 une subvention de 50 £/an pour les utilisateurs domestiques alimentés par la société *South West Water*, pour réduire leur facture compte tenu des investissements très élevés que celle-ci avait à engager pour faire face aux besoins quantitatifs. De même, le gouvernement a accepté de garantir les emprunts d'un investissement exceptionnel pour assurer l'assainissement de la ville de Londres (ce qui diminue le coût de l'emprunt).

[289] NB : en cas de modification substantielle ou en cas d'éléments fortement impactants imprévus au cours des 5 années, les sociétés d'eau peuvent cependant demander une révision intermédiaire de leur plafond.

d'incitations et de pénalités conditionnés au respect de niveaux de qualité de service ou de développement d'infrastructures.

L'opérateur est ainsi incité à générer des gains de productivité et d'efficience allant au-delà de ceux prévus dans la *price review*, dans la mesure où ces gains lui seront totalement acquis pendant les 5 années de l'exercice. La *price review* suivante permettra de constater les gains réalisés par l'opérateur, notamment les charges réelles, les bénéfices et la rémunération du capital, et de les engranger au profit du consommateur en adaptant en conséquence les prix de la période suivante.

Le tarif de l'eau, c'est-à-dire la façon dont la recette globale annuelle fixée par la *price review* est répartie entre tous les usagers, est ensuite arrêté chaque année par Ofwat, sur proposition de la société d'eau, de façon à ce que la recette globale ne dépasse pas le montant arrêté par la *price review*.

L'ensemble de ces processus est certes assez lourd (Ofwat prépare d'ores et déjà la *price review* 2019) mais assez transparent. Ofwat prête une grande attention à motiver et à rendre publiques toutes ses décisions.

A 40.3.2 : Détermination du plafond de recettes – « *Price reviews* »

Les *price reviews* ont lieu tous les cinq ans. La plus récente (*price review* 2014 – PR14) vient de se terminer et porte sur l'analyse des coûts et résultats de la période 2010-2015[290] et sur les coûts prévisionnels et résultats attendus de la période 2015-2020. Le calendrier en a été le suivant :

- juillet 2013 : publication de la méthodologie définitive
- décembre 2013 : propositions des opérateurs
- avril 2014 : premières évaluations de Ofwat
- décembre 2014 : décisions finales de Ofwat

Pour chacune des *water companies*, les évaluations d'Ofwat sont publiées, avec des éléments de comparaison entre les propositions, les premières évaluations et les décisions finales.

A 40.3.2.1 :Méthodologie

Au démarrage du processus, Ofwat présente une méthodologie extrêmement détaillée, dont le projet est publié et soumis à consultation. La méthodologie évolue à chaque *price review* pour tenir compte des retours d'expérience[291].

Avec ses annexes, c'est un document assez considérable qui précise tous les éléments techniques et financiers à présenter, la façon de répartir les coûts par grands ensembles, les indicateurs à suivre de façon obligatoire, etc.

Les éléments attendus des opérateurs doivent notamment intégrer :

- le respect des obligations environnementales décidées par les gouvernements[292],
- le respect des normes de qualité de l'eau,
- la maintenance des infrastructures,

---

[290] Les années sont comptées du 1er avril au 31 mars de l'année suivante. Il s'agit donc du 1er avril 2010 au 31 mars 2015.

[291] Ainsi par exemple, pour le plafond annuel de recettes, contrairement à la PR09, la PR2014 n'a pas séparé strictement les coûts d'exploitation des coûts d'investissement, de façon à laisser aux sociétés d'eau toute latitude pour proposer des solutions permettant d'atteindre le niveau de service attendu à moindre coût. Par contre, elle a séparé les coûts d'eau en gros et le service de détail, pour préparer le prochain élargissement de la concurrence pour les utilisateurs non-domestiques.

[292] Sur la période 2005-2010, les sociétés d'eau ont réalisé 99 % des investissements prévus sur la période, notamment pour respecter les directives européennes (ERU et DCE).

- l'atteinte de l'équilibre entre la capacité de fourniture et la demande (gestion de la demande, développement éventuel d'infrastructures),
- les améliorations qui semblent importantes pour les consommateurs,
- la rémunération des capitaux fournis par les investisseurs pour le développement et la maintenance des infrastructures.

NB : Dans tout cet exercice, pour notamment éviter des à-coups de prix, Ofwat recherchera le bon équilibre entre ce qui sera immédiatement couvert par les recettes de l'année et ce qui sera financé dans la durée par les capitaux des investisseurs ou des emprunts.

Dans la PR14, les coûts ont été décomposés en fourniture de l'eau « en gros » (c'est-à-dire en réalité à l'amont des habitations ou des compteurs) et service « de détail » (comprenant la gestion de la clientèle et l'entretien des compteurs). Le service de détail est lui-même décomposé entre les abonnés domestiques et non domestiques, et entre les abonnés avec ou sans compteur.

A 40.3.2.2 :Propositions des opérateurs

Sur la base de la méthodologie ainsi arrêtée, les opérateurs doivent présenter tous les éléments d'information demandés ainsi que leurs propositions pour la période suivante (investissements nécessaires, prix). Les éléments de coût et de résultats techniques et financiers qu'ils doivent présenter sur la période qui s'achève permettent de vérifier la cohérence de leurs propositions. Celles-ci permettent également de répartir les coûts entre les usagers domestiques et les autres usagers.

A 40.3.2.3 :Analyse des propositions et première évaluation

Ofwat dispose de toute faculté pour auditer les comptes des opérateurs. L'analyse est facilitée par le fait que, globalement, les comptes de la société correspondent au périmètre audité.

Sur la base des éléments récoltés et à l'aide de modélisations, Ofwat publie une première évaluation des propositions des opérateurs ainsi qu'un plafond de recettes provisoire. Il est intéressant de noter que, même avec seulement 18 opérateurs, Ofwat estime qu'il n'est pas possible de modéliser précisément les coûts et qu'il faut compléter la modélisation par la prise en compte des spécificités de chaque opérateur.

Si la proposition initiale de l'opérateur est jugée suffisamment satisfaisante, il lui est accordé le statut « *enhanced* »[293], qui assure à l'opérateur que ses propositions ne seront pas fondamentalement remises en cause et qui permet une suite du processus plus rapide. Pour la PR14, deux opérateurs sur 18 ont obtenu le statut « *enhanced* » et, pour ceux-ci, les décisions finales ont été connues dès fin avril 2014.

A 40.3.2.4 :Discussion et propositions finales

Sur la base des évaluations publiées par Ofwat, une discussion s'instaure entre celui-ci et chaque société d'eau. Celles-ci ont à présenter leurs arguments dans le cas où ils ne seraient pas d'accord avec les évaluations et propositions provisoires d'Ofwat.

In fine, Ofwat publie ses propositions définitives, portant tant sur le montant global des recettes autorisées que sur les dispositifs de bonus et de pénalités permettant d'inciter les opérateurs à aller dans le sens souhaité. Le détail des éléments qui motivent ces décisions est également publié.

Sur la base des décisions finales, les sociétés d'eau doivent ensuite choisir à bref délai entre différents niveaux d'incitativité possibles : les plus intéressants en cas de succès étant également plus ambitieux et plus pénalisant en cas d'échec, et inversement.

---

[293] Statut « amélioré ».

Dans le cas où une société d'eau ne serait pas d'accord avec la décision, elle peut la contester devant la *Competition and Markets Authority*, qui tranche le différent. Dans la PR14, une seule société d'eau, *Bristol Water* (WoC), a contesté la décision finale.

A 40.3.2.5 :Consultation des usagers

Lors de ce processus, au-delà des relations que chaque société entretient avec ses consommateurs, les sociétés d'eau doivent mettre formellement en place des « *Customer challenge groups* » (CCG), qui rassemblent des représentants des différents types de consommateurs (particuliers, professionnels, collectivités, associations, ainsi que des représentants du CCWater, du DWI et de l'EA). Ces CCG sont présidés de façon indépendante des sociétés d'eau et ont pour rôle d'émettre des propositions et avis sur les éléments qui leur paraissent importants en matière d'évolution du service et de prix, à l'attention d'Ofwat. Ils doivent en particulier donner des indications sur les éléments de qualité de service pour lesquels les consommateurs sont prêts à payer, et ceux qui leur paraissent moins importants.

En complément des CCG, Ofwat met en place à son niveau un « *customer advisory panel* »[294].

A 40.3.3 : Détermination du tarif applicable – « *Schemes of Charges* »

Chaque année, sur la base de la décision finale de la *price review* qui précise le montant maximum global de recettes qu'elles ont le droit de facturer aux usagers, les sociétés d'eau présentent à Ofwat un « *scheme of charges* »[295]. Les sociétés ont une grande liberté pour proposer cette grille tarifaire.

Ofwat vérifie que la proposition de grille tarifaire est cohérente avec le montant maximum autorisé et sa décomposition (fourniture en gros, gestion clientèle, compteur ou pas) et qu'elle ne fait pas de discrimination ou de différence injustifiée entre les consommateurs. L'approbation du *Scheme of Charges* par Ofwat donne aux sociétés d'eau le droit de facturer aux usagers le tarif ainsi déterminé.

A 40.4 : Indicateurs de qualité de service

L'activité des opérateurs est suivie par une batterie d'indicateurs-clés (entre 10 et 20 pour l'eau potable et autant pour l'assainissement), accompagnés de multiples indicateurs plus spécifiques, parfois variables selon les opérateurs en fonction de leurs besoins propres et des engagements qu'ils ont pris lors de la *price review*.

Le suivi et la publication de ces indicateurs permet de mesurer l'évolution de la qualité de service et de la performance des opérateurs, tant dans la durée qu'entre les opérateurs (*benchmark*), et d'inciter ainsi à l'amélioration des performances.

---

[294] « groupe consultatif d'usagers »

[295] Pourrait être traduit par « conditions générales et grille tarifaire »

Table 1 Total industry performance 1990-91 to 2009-10

Description	1990-95 %	1995-00 %	2000-05 %	2005-06 %	2006-07 %	2007-08 %	2008-09 %	2009-10 %
DG2: Properties at risk of low pressure	1.33	0.35	0.07	0.03	0.02	0.02	0.03	0.01
DG3: Properties subject to unplanned supply interruptions of 12 hours or more	0.33	0.21	0.09	0.08	0.15	0.69	0.08	0.06
DG4: Population subject to hosepipe bans	14	15	0	7	30	0	0	0
DG5: Properties subject to sewer flooding incidents (overloaded sewers and other causes)	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03[2]	0.02	0.03
DG5: Properties at risk of sewer flooding incidents (once in ten years)	–	0.07	0.05	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
DG5: Properties at risk of sewer flooding incidents (twice in ten years)[1]	0.08	0.05	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
DG6: Billing contacts not responded to (within five working days)	21.78	5.39	0.71	4.44	5.08	2.71[2]	1.08	0.44
DG7: Written complaints not responded to (within ten working days)	21.42	3.22	0.34	3.15[2]	3.71[2]	6.82[2]	0.38	0.62
DG8: Bills not based on meter readings	–	1.51	0.39	0.52	0.86	0.32	0.21	0.21
DG9: Received telephone calls not answered within 30 seconds[3]	–	16.16	7.01	–	–	–	–	–
DG9: Telephone call handling:								
Calls abandoned		5.40	2.27	6.69	9.76	7.63	7.03	4.96
All lines busy[4]			5.17	3.91	5.66	3.23	0.45	0.49
Call handling satisfaction[5]				4.50	4.47	4.58	4.60	4.60

Notes:

It is not appropriate simply to add up the totals for each indicator to determine the overall number of consumers receiving poor service. Some may be included in more than one row. For example, a consumer at risk of low pressure (DG2) may also have written to the company to complain (DG7). Where information was not collected, it is shown as a dash.

1. Data collected from 1992-93.
2. Data for some companies has been revised, which has changed performance since last year.
3. Data collected from 1996-97 to 2004-05.
4. Data collected from 2002-03.
5. This is on a scale of 1 to 5, where 5 is 'very satisfied'.

Tableau 66: Appréciation de la qualité de service. Source : OFWAT,2014

Le tableau 66 montre l'amélioration globale moyenne dans le temps de la qualité du service, très forte lors des deux premières périodes de 5 ans qui ont suivi la privatisation, puis plus lente depuis.

Le tableau 67 compare entre elles les différentes sociétés d'eau et d'assainissement :

Table 2 Overall performance assessment – water supply, sewerage service and consumer service for water and sewerage companies 2009-10

Output	Maximum score	Anglian	Dŵr Cymru	North-umbrian	Severn Trent	South West	Southern	Thames	United Utilities	Wessex	Yorkshire
Water supply, levels of service											
Properties at risk of low pressure (DG2)	38	35	37	36	37	35	36	37	37	35	37
Properties with unplanned interruptions (DG3)	38	33	38	29	27	35	34	36	38	37	35
Water quality failing DWI standards	50	49	44	44	49	49	47	49	45	49	49
Sewerage service, levels of service											
Sewer flooding incidents (capacity)	25	25	22	3	24	23	24	22	18	25	25
Sewer flooding incidents (other causes)	38	30	23	5	26	26	20	25	4	31	21
Properties at risk of sewer flooding	13	12	11	10	12	12	12	10	10	11	13
Security of supply											
Population with hosepipe restrictions	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Leakage – performance against target	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	11
Security of supply index – absolute performance	13	13	11	13	11	13	13	13	13	13	13
Security of supply index – performance against target	13	13	13	5	13	13	13	13	13	13	13
Customer service											
Company contact score (DG6, 7, 8 and 9 combined)	38	38	38	38	37	38	38	37	35	38	37
Other customer service	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Environmental performance											
Category 1 and 2 pollution incidents – sewage	25	24	24	23	25	24	20	25	25	25	25
Category 3 pollution incidents – sewage	13	10	8	11	11	10	8	13	13	12	12
Category 1 and 2 pollution incidents – water	13	13	13	11	13	13	13	13	13	13	13
Sewage treatment works in breach of their consent	50	50	48	50	47	47	50	50	50	50	50
Sludge disposal – percentage of sewage sludge disposed of unsatisfactorily	13	13	13	13	13	13	13	13	5	13	13
Total score	**438**	**418**	**403**	**352**	**407**	**411**	**402**	**416**	**379**	**426**	**415**
Rank		2	7	10	6	5	8	3	9	1	4

Tableau 67: Comparaison des performances des compagnies

Au delà des indicateurs imposés, les opérateurs publient leurs propres indicateurs. Ainsi, sur la période 2010-2015, les indicateurs publiés par Affinity Water (WoC) pour l'eau potable sont :

- 8 indicateurs internes de performance :
  - accidents générant plus de trois jours d'arrêt et incidents RIDDOR (accidents du travail) (nombre),
  - Fuites d'eau (Ml/d)[296],
  - non-respect des normes de qualité (nombre),
  - abonnés ayant eu une interruption de plus de 12 heures (nombre),
  - plaintes écrites (nombre),
  - contacts téléphoniques non désirés (pour plainte – nombre),
  - indicateur « net promoter score » (indicateur de satisfaction vis-à-vis de la clientèle des développeurs et promoteurs immobiliers),
  - bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement.

- 4 indicateurs réglementaires imposés par Ofwat (dont le premier est identique à l'indicateur interne – donc en tout 11 indicateurs) :
  - fuites d'eau (Ml/d),
  - taux moyen de respect des règles (selon un mode de calcul précisé par Ofwat),
  - nombre d'heures perdues du fait d'interruption du service,
  - capacité de service de l'infrastructure.

Pour la période suivante (2015-2020), des indicateurs supplémentaires vont être suivis :

- Quantité d'eau moyenne consommée par personne (l/h/j),
- Quantité d'eau disponible à l'utilisation (Ml/j),
- diminution des volumes extraits (Ml/j),
- indice d'appels de consommateurs pour qualité d'eau (nombre par 1000 h),

[296] NB : *Affinity Water* ne cherche pas à réduire les fuites au maximum possible. Dans son rapport annuel de performance 2014-2015, elle indique « Nous essayons de trouver le bon équilibre entre le montant dépensé pour renouveler les conduites et réparer les fuites et la valeur de l'eau économisée en les réparant ».

– nombre de ruptures de canalisations,
– nombre de cas où les clients n'ont pas été prévenus d'une interruption planifiée,
– nombre de cas où les travaux ont duré plus longtemps que prévu.

Par ailleurs, l'indicateur financier suivi est modifié du fait que la régulation se fait sur la totalité des coûts, sans distinguer les coûts d'exploitation des investissements.

A 40.5 : Coûts et prix de l'eau constatés

A 40.5.1 : Décomposition des coûts

La décomposition des coûts couverts par la facture d'eau est bien sûr spécifique aux conditions particulières de chaque société d'eau. À titre d'exemple et d'ordre de grandeur, la répartition des coûts de la société *Affinity Water* pour l'eau potable est :

- 37 %: fournisseurs d'équipements d'infrastructure,
- 19 %: fournisseurs pour l'exploitation
- 15 %: frais de personnel,
- 11 % taxes locales et gouvernementales,
- 11 %: intérêts des emprunts,
- 7 %: rémunération des actionnaires.

Dans ce total, l'énergie représente environ 6 %; il apparaît donc clairement que, à infrastructure constante, économiser 10 % des volumes ne ferait globalement économiser que moins de 1 % des charges totales.

A 40.5.2 : Structure des tarifs

A 40.5.2.1 :Abonnés sans compteurs

Les abonnés qui n'ont pas de compteur ont une facture d'eau composée de :

- une partie fixe (« *standing charge* »), qui couvre les seuls frais de facturation et de gestion de clientèle,
- une partie proportionnelle à la valeur locative du logement, qui couvre le reste du coût.

À noter :

- Les valeurs locatives ont été mises à jour pour la dernière fois entre 1973 et 1990. Les évolutions des logements depuis ces dates ne sont pas prises en compte.
- Tous les logements construits depuis 1990 ont un compteur.
- Si le logement a été sérieusement modifié et que la valeur locative n'est plus valable, l'opérateur peut modifier la taxe (fixe ou évaluée). Si le local est devenu commercial, il peut installer un compteur.
- Le gouvernement a autorisé les opérateurs à poser des compteurs de façon obligatoire dans les régions touchées par un stress hydrique. À ce stade, il s'agit de *Southern Water* et de la zone sud-est de *Affinity Water*.

Lorsque les opérateurs d'eau potable assurent également l'assainissement, la facture comprend :

- une partie pour les eaux usées (partie fixe et partie proportionnelle à la valeur locative), sauf pour ceux qui ont un assainissement individuel,
- une partie pour les eaux pluviales provenant de la propriété (soit sur la partie fixe, soit sur la valeur locative, selon les sociétés), sauf si l'abonné peut prouver que ses eaux ne vont pas dans les réseaux d'assainissement,
- une partie pour les eaux pluviales des routes, rues et trottoirs.

A 40.5.2.2 :Abonnés avec compteur

La facture comporte :

- une partie fixe, qui doit couvrir les seuls coûts de facturation, de gestion de clientèle et de lecture et d'entretien du compteur[297],
- une partie proportionnelle au volume livré.

Lorsque l'opérateur fait également l'assainissement, la facture couvre :

– une partie pour les eaux usées (partie fixe et partie proportionnelle au volume), sauf pour ceux qui ont un assainissement individuel,
– une partie pour les eaux pluviales provenant de la propriété (partie fixe et partie qui peut être liée, selon les sociétés d'eau, soit au volume consommé, soit à la valeur locative, soit au type de logement), sauf si l'abonné peut prouver que ses eaux ne vont pas dans les réseaux d'assainissement,
– une partie pour les eaux pluviales des routes, rues et trottoirs.

Dans les logements collectifs, l'Ofwat encourage la mise en place d'un seul compteur collectif[298]. Mais dans certaines situations les opérateurs peuvent installer des compteurs individuels.

A 40.5.2.3 :Logements vacants

Si la propriété n'est pas meublée, il n'y a pas de facture.

Si la propriété est meublée, l'opérateur facture comme si elle était habitée (qu'elle soit avec ou sans compteur), sauf si l'abonné demande à être déconnecté auquel cas seule la partie relative aux eaux pluviales des routes sera facturée.

A 40.5.3 : Evolution de la facture moyenne des abonnés domestiques

Le graphique de la montre, en prix de base 2009 (hors inflation), l'évolution moyenne du prix de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles. Les valeurs affichées pour 2010 à 2014 sont celles qui étaient prévues lors de la *price review* de 2009.

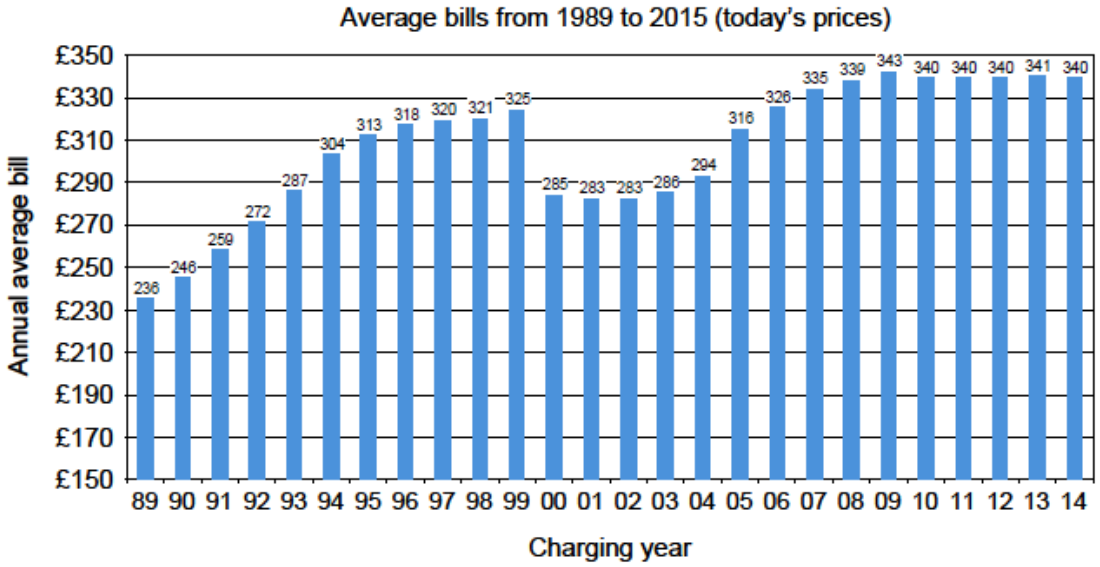


Figure 113: Evolution des prix. Source : OFWAT

[298] Outre la limitation du prix qui en résulte, cela permet également de faire passer l'immeuble dans la catégorie des « *non household* », qui devraient être prochainement éligibles à bénéficier de la concurrence entre fournisseurs.

Le prix de l'eau a considérablement augmenté les 10 premières années qui ont suivi la privatisation (+38 % hors inflation), du fait en particulier du rattrapage des investissements d'une part. Mais dans le même temps, les gains de productivité des opérateurs ont été bien plus importants que ceux prévus initialement par Ofwat, et les profits des sociétés d'eau ont été considérables pendant cette période.

L'année 2000 a connu une diminution brutale de la facture moyenne, les gains de productivité des périodes antérieures étant réaffectés aux consommateurs. Le montant moyen a ensuite progressivement augmenté jusqu'en 2009 pour rester à un niveau relativement constant depuis.

Il est intéressant de comparer les prévisions d'évolution de la facture moyenne faites en 2009 pour la période 2010-2015 avec la réalité constatée. Le tableau 68 présente ce qu'il en est pour les différentes sociétés d'eau. On peut constater que, une fois l'inflation déduite[299], le résultat est très proche de la prévision. L'évolution moyenne des factures semble donc maintenant bien maîtrisée et l'on peut donc penser que la diminution de 5 % du montant de la facture moyenne prévue sur la période 2015-2020 a de bonnes chances d'être tenue.

	total 2009-10	**Prévision prix total 2014-15 (valeur 2009)**	**Total constaté 2014-15**	évolution 2010-15 prévue hors inflation	évolution 2010-15 réelle	évolution 2010-15 réelle hors inflation	**réalité / prévision hors inflation**	Prévision 2019-20 (valeur 2014)	évolution 2015-20 prévue (hors inflation)
Anglian	**388**	**361**	**431**	-7,0%	11,1%	-4,8%	**2,3%**	**390**	-9,5%
Dwr Cymru	**404**	**374**	**440**	-7,4%	8,9%	-6,7%	**0,8%**	**416**	-5,5%
Northumbrian	**314**	**331**	**388**	5,4%	23,6%	5,9%	**0,4%**	**383**	-1,3%
Severn Trent	**304**	**291**	**333**	-4,3%	9,5%	-6,1%	**-2,0%**	**316**	-5,1%
South West	**490**	**483**	**545**	-1,4%	11,2%	-4,7%	**-3,3%**	**506**	-7,2%
Southern	**373**	**393**	**437**	5,4%	17,2%	0,4%	**-4,7%**	**403**	-7,8%
Thames	**304**	**313**	**370**	3,0%	21,7%	4,3%	**1,3%**	**353**	-4,6%
United Utilities	**374**	**364**	**410**	-2,7%	9,6%	-6,1%	**-3,5%**	**398**	-2,9%
Wessex	**412**	**424**	**485**	2,9%	17,7%	0,9%	**-2,0%**	**442**	-8,9%
Yorkshire	**332**	**332**	**373**	0,0%	12,3%	-3,7%	**-3,7%**	**361**	-3,2%
moyenne des WaSC	**346**	**343**		-0,9%					
Moyenne sur Angleterre et Pays de Galles	**343**	**340**	**396**	-0,9%	15,5%	-1,1%	**-0,2%**	**376**	-5,1%

Tableau 68: Prévisions de prix et prix constatés. Source : OFWAT

Cette évolution moyenne tous abonnés domestiques ne reflète cependant pas l'évolution moyenne des abonnés avec compteur, ni celle des abonnés qui resteront sans compteur. En effet, il est prévu que le taux d'abonnés avec compteur passe de 48 % à 61 % durant la période 2015-2020. Comme la facture moyenne des abonnés sans compteur est sensiblement plus élevée que celle des abonnés avec compteur, la recette sur les 12 % d'abonnés qui vont s'équiper d'un compteur va baisser beaucoup plus que la moyenne. Pour compenser, l'évolution de la facture moyenne des abonnés qui ne changeront pas (qui ont un compteur, ou qui continueront de n'en pas avoir) sera plus forte que celle de la facture moyenne tous abonnés affichée. C'est également ce que l'on a constaté dans le passé.

A 40.5.4 : Variabilité des factures des abonnés domestiques

Le tableau 69 montre les montants de facture moyenne, en valeur 2009 hors inflation, selon les sociétés d'eau et selon que les abonnés ont un compteur ou pas.

[299] L'indice PRI montre que l'inflation s'est élevée à 16,7 % entre novembre 2009 et novembre 2014

	Household bills (£)					
	2009-10		2014-15		change	
	Metered	Unmetered	Metered	Unmetered	Metered	Unmetered
Water and sewerage companies						
Anglian	348	470	336	533	-3%	13%
Dŵr Cymru	292	456	276	449	-5%	-2%
Northumbrian	267	335	280	375	5%	12%
Severn Trent	280	316	267	307	-5%	-3%
South West	401	723	407	935	1%	29%
Southern	324	412	352	422	9%	2%
Thames	280	316	292	343	4%	9%
United Utilities	344	398	334	413	-3%	4%
Wessex	358	469	369	565	3%	20%
Yorkshire	293	364	293	399	0%	10%
WaSC average (weighted)	**314**	**370**	**313**	**390**	**0%**	**5%**
Water only companies						
Bournemouth & W Hampshire	131	150	132	169	1%	12%
Bristol	138	166	146	194	5%	17%
Cambridge	113	129	110	135	-3%	5%
Dee Valley	109	146	109	154	0%	5%
Portsmouth	88	94	78	87	-11%	-8%
South East	141	197	145	227	3%	15%
South Staffs	122	126	120	138	-2%	10%
Sutton & East Surrey	149	170	142	181	-5%	7%
Veolia Central	142	169	133	162	-7%	-4%
Veolia East	156	202	144	206	-8%	2%
Veolia Southeast	165	244	174	253	5%	4%
WoC average (weighted)	**137**	**159**	**135**	**164**	**-2%**	**3%**
Industry average (weighted)	**312**	**367**	**311**	**385**	**0%**	**5%**

Tableau 69: Prix pour les logements avec comptage et sans comptage. Source : OFWAT

On peut noter les points suivants :

- La facture moyenne des abonnés sans compteur est 25 % plus élevée que celle des abonnés avec compteur. Cette différence a été augmentée entre 2009 et 2014, ce qui est une façon d'inciter à la mise en place de compteurs.

- Pour les sociétés fournissant à la fois les services d'eau et d'assainissement, le prix moyen du service peut varier :
  - pour les abonnés avec compteur, de -15 % à +30 % (mais seulement +18 % si l'on excepte South West, qui connait une situation particulière de tension sur la ressource),
  - pour les abonnés sans compteur, de -21 % à +240 % (mais seulement +45 % si l'on excepte South West, qui connaît une situation particulière de tension sur la ressource et où un programme de mise en place obligatoire de compteurs est en cours).

- Pour le service de l'eau potable, les sociétés qui ne fournissent que les services d'eau ne sont pas plus chères, (et même un peu moins chères en moyenne, mais de façon peu significative) que les sociétés qui assurent l'eau et l'assainissement.

A 40.5.5 : Tarifs sociaux

A 40.5.5.1 :Dispositif national WaterSure

Le dispositif *WaterSure* est un dispositif national accessible aux personnes qui ont un compteur. Lorsqu'elles répondent à certaines conditions de revenu, et qu'elles ont soit trois enfants ou plus de moins de 19 ans, soit des besoins médicaux particuliers (dialyse), leur facture est limitée au montant moyen des factures des particuliers de la société d'eau concernée.

A 40.5.5.2 :Dispositifs propres à chaque société d'eau

L'une des 10 priorités transmises à Ofwat par les gouvernements anglais et gallois concerne le développement de tarifs sociaux, au-delà du dispositif *WaterSure*. Suite aux incitations de Ofwat dans le cadre de la *Price Review* 2014, 14 sociétés d'eau (sur les 18 d'Angleterre et du Pays de Galles) ont proposé et mis en place en 2015 des tarifs sociaux pour les consommateurs les plus vulnérables.

Au global, d'après Ofwat, 760 000 personnes reçoivent une aide financière de leur opérateur, et d'ici à 2020 il devrait y en avoir 1 000 000 supplémentaires.

Abréviations et acronymes

CCG	customer challenge group
CCWater	Consumer Council for Water
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DWI	Drinking Water Inspectorate
EA	Environment Agency
Ofwat	Water Services Regulation Authority
PRxx	price review xx (xx est l'année de la price review)
RWA	Regional Water Authority
WaSC	water and sewerage company
WoC	water only company

Annexe 41 : Italie

A 41.1 : Avant 1994

En Italie, si certains réseaux de distribution d'eau sont très anciens, datant parfois de l'époque romaine, les services de distribution d'eau potable et d'assainissement ont été mis en place en majeure partie à la fin du 19e siècle et au 20e siècle par les communes, selon des formes diverses : régie municipale directe[300], régie à personnalité juridique et autonomie financière[301], concession[302]. Le service de l'eau potable devient obligatoire pour les communes à partir de 1934[303] ; celui de l'assainissement à partir de 1975.

Avant la loi Galli de 1994, le service de l'eau était très éclaté. Selon les sources, il y avait entre 8 000 et 13 000 opérateurs, très majoritairement publics[304], soit environ 1,5 fois le nombre de communes, les services d'eau potable et d'assainissement étant souvent séparés.

Le prix de l'eau ne couvrait pas l'ensemble des coûts, ni même le plus souvent les seuls coûts d'exploitation. Les investissements étaient généralement financés par des fonds publics (subventions de l'État en grande partie, ou budget général des collectivités).

A 41.2 : La loi Galli de 1994, des principes révolutionnaires et ambitieux

A 41.2.1 : La loi Galli

En 1994, la loi Galli[305] introduit, entre autres[306], une refonte majeure de l'organisation des services d'eau et d'assainissement, dans l'objectif d'améliorer le niveau de service, de réaliser les investissements nécessaires (et notamment, pour ce faire, d'attirer des capitaux) et d'obtenir des gains d'efficience. En ce qui concerne les services d'eau et d'assainissement, ses principes sont les suivants :

- les services d'eau et d'assainissement sont réorganisés sur la base d'Aires Territoriales Optimales (ATO)[307] délimitées par les Régions[308], sur la base des critères ci-après :

---

[300] Exemple : La ville de Milan a créé ses services municipaux d'eau et d'assainissement en régie bien antérieurement au 20e siècle ; ces services, rassemblés en 1999 en un service de gestion intégrée de l'eau, sont restés géré en régie directe jusqu'en 2003, année où ils ont été confiés à la société publique *Metropolitana Milanese*.

[301] « *azienda municipalizzata* », créées par la loi du 29/03/1903. Plus précisément, elles étaient autonomes, mais n'ont acquis réellement la personnalité juridique qu'en 1990 avec les « *azienda speciale* ».

[302] Exemple : Le service d'eau de la ville de Naples était assuré par une société privée anglo-belge jusqu'en 1963.

[303] Auparavant, il était considéré comme une dépense facultative des municipalités.

[304] D'après certains auteurs, en 1975, 80 % des services d'eau potable étaient assurés en régie directe et représentaient 34 % des volumes vendus. Les régies autonomes ne représentaient que 1,1 % des opérateurs, mais 29 % des volumes vendus (elles desservaient les grandes villes). D'après d'autres auteurs, avant la mise en place de la loi Galli, les régies directes desservaient 49 % de la population, les sociétés publiques 43 % et les sociétés privées 8 %. Quant aux services d'assainissement, la grande majorité était gérée en régie directe.

[305] « *Legge 5 gennaio 1994*, n. 36 – *Disposizioni in materia di risorse idriche* », dite Loi Galli (du nom de son rapporteur au parlement) ou loi 36/1994.

[306] La loi Galli traite également des principes généraux de la gestion de la ressource en eau, ainsi que des usages agricoles et industriels.

[307] « *Ambito Territoriale Ottimale* » (ATO).

[308] La loi Galli s'appuyait sur une loi générale de 1990 (*Legge 8 guigno 1990*, n. 142) relative à l'organisation des collectivités locales, qui spécifie que les Régions organisent la coopération des

– respecter l'unité du bassin ou sous-bassin hydrographique,
– mettre fin à la fragmentation des gestionnaires,
– atteindre une dimension adéquate pour la gestion, sur la base des paramètres physiques, démographiques, techniques et de la répartition politico-administrative.

- la gestion des services d'eau et d'assainissement est assurée de façon intégrée, en rassemblant dans le « service intégré de l'eau » (SII)[309] les services publics de captation, adduction et distribution d'eau potable, d'assainissement et d'épuration des eaux usées.
- Les communes et les provinces situées dans une même ATO doivent organiser le service intégré de l'eau, selon des modalités de coopération obligatoire décidées par chaque Région. L'entité de coopération ainsi créée sur l'ATO, dénommée AATO[310] a pour mission de :
  – élaborer la planification des investissements,
  – fixer les tarifs et leur évolution,
  – attribuer les services d'eau et d'assainissement sous forme de concession à un opérateur,
  – contrôler l'opérateur.
- Dans chaque ATO, un opérateur unique[311] doit assurer l'ensemble du service intégré de l'eau. L'un des objectifs est de mettre fin à l'extrême fragmentation des services et, de ce fait, trouver des économies d'échelle. La loi impose une séparation de l'autorité organisatrice (les AATO) et de l'opérateur. Ce dernier peut être :
  – une entreprise publique,
  – une société à capitaux mixtes (les actionnaires publics n'ayant pas nécessairement la majorité),
  – une société privée.

Les éventuels opérateurs ou partenaires privés doivent être sélectionnés par appel d'offre.

- La convention entre l'AATO et l'opérateur est basée sur une convention-type définie par chaque Région. Cette convention-type précise notamment :
  – le régime juridique de l'opérateur,
  – l'obligation d'atteindre l'équilibre économico-financier de la gestion du service,
  – la durée de la concession, qui ne peut être supérieure à 30 ans, et l'obligation de restitution des ouvrages en bonnes conditions d'efficience et de conservation[312],
  – les modalités de contrôle,
  – les pénalités et sanctions en cas de non-respect des engagements,
  – les critères et les modalités de mise en œuvre et de révision des tarifs déterminés par les AATO, selon les différentes catégories d'usagers,

- Le tarif des services d'eau potable, d'assainissement collectif et d'épuration est assis sur les volumes d'eau potable consommés[313]. Il doit couvrir l'ensemble des coûts d'exploitation et d'investissement.

---

communes et des provinces, notamment pour la mise en œuvre des services publics.

309 « *servizio idrico integrato* » (SII)

310 « *Autorità d'ambito territoriale ottimale* » (Autorité d'aire territoriale optimale). NB : en réalité, les AATO n'ont été formellement instituées qu'en 2006, par le décret législatif n° 152 du 3/04/2006 « *Norme in materia ambientale* » qui a imposé qu'elles soient dotées de la personnalité juridique. Avant 2006, l'organisation du service dans l'ATO pouvait être fondée sur une simple base contractuelle, à participation obligatoire, définie par la Région. Par simplification, nous appellerons « AATO » la structure de gouvernance de l'ATO, qu'elle soit antérieure ou postérieure au décret 152-2006.

311 La loi prévoit cependant que, afin de sauvegarder la capacité gestionnaire des organismes gestionnaires préexistant qui répondent à des critères d'efficience, d'efficacité et d'économie, l'AATO peut faire assurer le service par plusieurs gestionnaires. Dans ce cas, l'AATO précise leurs modalités de coopération et désigne celui qui est chargé de coordonner le service.

312 Les ouvrages, les actifs et passifs et les personnels affectés au service sont transférés à l'opérateur. Des modalités de transition sont prévues pour tenir compte des opérateurs préexistants, modalités différentes selon que ces derniers étaient publics ou privés.

313 La loi prévoit également la mise en place progressive de compteurs dans chaque unité d'habitation, ainsi que des compteurs divisionnaires pour séparer les usages domestiques des usages productifs et activités tertiaires.

– L'État central[314] définit par décret une méthode standard permettant de définir dans chaque ATO un prix de référence, qui servira ensuite de base pour déterminer le tarif appliqué ainsi que son évolution dans le temps. La tarification est structurée selon les classes d'usagers et les spécificités des territoires.
– Le tarif est arrêté par l'AATO en tenant compte, notamment, du plan d'investissement qu'elle a préalablement élaboré et que devra mettre en œuvre l'opérateur. Il est régulièrement révisé.
– Le tarif doit assurer un traitement préférentiel pour les besoins domestiques essentiels ainsi que pour les usagers à faibles revenus. Il peut prévoir des majorations pour les résidences secondaires et les établissements d'accueil saisonniers.

- un « Comité pour la surveillance de l'utilisation des ressources en eau » (COVIRI)[315] est institué auprès du ministre des travaux publics. Sa mission est de garantir le respect des principes fixés par la loi, en particulier concernant l'efficience, l'efficacité et l'économie du service, ainsi que la correcte détermination du tarif et la protection des intérêts des consommateurs. Ce COVIRI est composé de 7 membres nommés par décret (dont trois membres sur proposition de la Conférence des présidents des Régions et Provinces autonomes) pour une durée de 5 ans non renouvelable. Il est appuyé par un secrétariat technique, mis en place au sein du ministère des travaux publics[316] ; il peut également s'appuyer sur les activités d'inspection et de contrôle d'autres administrations.

- Le COVIRI s'appuira également sur un « Observatoire des services d'eau » qui, par la mise en place et la gestion d'une base de données reliée aux systèmes d'information des régions et de toutes les entités disposant de données sur l'eau, assurera la collecte, l'élaboration et la restitution de données statistiques et de connaissance, en particulier en matière de :
  – recensement des opérateurs, données techniques et financières de leur exploitation
  – modalités d'organisation, de gestion, de contrôle et de programmation des services et des investissements,
  – niveau de qualité du service,
  – tarifs appliqués,
  – plans d'investissements.

  Les opérateurs doivent lui transmettre périodiquement, ainsi qu'aux Régions, les éléments nécessaires[317].

  La loi précise que, sur demande du COVIRI, l'Observatoire réalisera des travaux afin notamment de :
  – définir des indices de productivité,
  – identifier les niveaux technologiques et les modes d'organisation optimaux,
  – définir des paramètres d'évaluation pour le contrôle des politiques tarifaires pratiquées,
  – identifier les situations de problèmes ou d'irrégularité des services, ou de non-respect des normes en vigueur, pour la surveillance de la protection de l'usager,
  – vérifier la faisabilité et la cohérence des programmes d'investissement, en relation avec les ressources financières et la politique tarifaire,
  – élaborer les éléments de connaissance de synthèse sur la base desquels le COVIRI élabore un rapport annuel au Parlement sur l'état du service de l'eau.

- Tout gestionnaire de service intégré de l'eau doit assurer l'accès des usagers à l'information sur la gestion de l'eau et du service et promouvoir la diffusion d'une culture de l'eau. L'Observatoire doit également, à son niveau, assurer l'accès généralisé,

---

[314] Ministre des travaux publics, en accord avec le Ministre de l'environnement, sur la proposition du COVIRI.

[315] « *Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche* » (COVIRI).

[316] NB : le ministère de référence deviendra ultérieurement le ministère de l'environnement et du développement du territoire.

[317] NB : l'Observatoire a également la faculté de rechercher directement les informations nécessaires, afin que le COVIRI puisse, en cas de non-respect de la loi, soumettre le cas aux juridictions compétentes.

notamment par voie informatique, aux données récoltées et aux éléments élaborés pour la protection des intérêts des usagers.

La loi prévoit des délais rapides de mise en œuvre :

- les régions doivent déterminer le périmètre des ATO ainsi que la structure et les modalités de fonctionnement des AATO dans les 6 mois de la promulgation de la loi[318],
- le service intégré de l'eau doit être mis en place par les AATO dans les 6 mois suivants[319].

La loi Galli sera transposée, précisée et complétée en 2006[320] avec la publication du TUA[321], décret législatif correspondant à l'instauration d'un « code de l'environnement » italien qui, notamment :

- affirme le caractère inaliénable des infrastructures publiques d'eau et d'assainissement,
- impose que l'AATO soit dotée de la personnalité juridique, avec participation obligatoire de toutes les communes, et que les compétences correspondantes lui soient transférées,
- précise les modalités d'attribution du service à un opérateur, en affichant comme modalité de base la concession à un tiers par appel à concurrence publique, et comme modalité alternative l'attribution à une société publique composée des collectivités correspondantes, ou à une société mixte,
- spécifie que les infrastructures publiques sont attribuées gratuitement à l'opérateur du service de l'eau intégré, à qui sont également transférés les immobilisations, actifs et passifs du service et qui se substitue dans tous les droits et obligations correspondants,
- précise que le tarif de l'eau inclut la prise en charge d'une quote-part du coût de fonctionnement de l'AATO,
- Modifie de façon importante le COVIRI[322].

A 41.2.2 : Le décret relatif à la méthode tarifaire

Le décret du 1/8/1996 [323] vient préciser la loi Galli en ce qui concerne la tarification.

Il définit une « méthode tarifaire normalisée »[324] (MTN), qui permet de définir un tarif de référence pour chaque ATO[325]. Ce tarif de référence se calcule de la façon suivante :

---

[318] Il était également prévu que, dans le cas où une région n'ait pas déterminé les périmètres des ATO dans les délais requis, le Président du Conseil, après mise en demeure, sur proposition du ministre des travaux publics, … fasse le nécessaire pour s'y substituer.

[319] La loi prévoit que si le dispositif n'est pas mis en œuvre dans les délais fixés par les régions, celles-ci agissent en substitution des entités défaillantes.

[320] Par ailleurs, la loi a été modifiée à de multiples reprises entre 1996 et 2008, notamment en ce qui concerne l'attribution du service, sans que son esprit soit cependant remis en cause. Nous n'entrerons pas dans le détail de toutes ces modifications (certaines sont présentées plus loin), qui ont cependant créé une incertitude juridique sérieuse pour les opérateurs.

[321] *Decreto Legislativo 3 aprile 2006*, n. 152 « *Norme in materia ambientale* », nommé également « *Testo Unico dell'Ambiente* » ou TUA. Le service intégré de l'eau est traité dans la partie III, section III. NB : bien que la loi Galli ait été abrogée par ce décret, certains acteurs continuent à parler de « la loi Galli » pour faire référence aux dispositions relatives au service de l'eau intégré.

[322] Ce point spécifique est traité dans le paragraphe ci-après « Une régulation nationale faible ».

[323] *Decreto 1/8/96 – Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento* (Méthode normalisée pour définir la décomposition du coût et déterminer le tarif de référence)

[324] *Metodo Tariffario Normalizzato* (MTN)

[325] Si un concessionnaire était déjà en place à la date d'entrée en vigueur de la loi, la méthode normalisée ne s'appliquait pas et des dispositions spécifiques étaient prévues pour la durée résiduelle de la concession.

$T_n = (C + A + R)_{n-1} \times (1 + \Pi + K)$, où :

- T_n est le tarif de l'année n ;
- C est la composante des coûts d'exploitation. Elle est calculée par des formules assez complexes fondées sur les caractéristiques et grandeurs physiques du réseau, des ouvrages et du service (volumes, nb d'abonnés, …) ;
- A est la composante des coûts d'amortissement. Elle est déterminée sur la base des comptes de l'opérateur, en intégrant les investissements prévus l'année n ;
- R est la composante de la rémunération du capital investi. Elle est calculée en appliquant au capital investi (non encore remboursé par les amortissements) un taux fixe de rémunération de 7 %;
- Π est le taux d'inflation prévu pour l'année n ;
- K est le « limiteur du prix ».

Les composantes du tarif de référence sont définies en divisant les coûts ainsi calculés par les volumes distribués.

L'AATO détermine le tarif réel de la façon suivante :

- elle évalue la composante des coûts d'exploitation sur la base de sa situation réelle et de sa planification financière. Si elle estime nécessaire d'adopter une composante « exploitation » supérieure de plus de 30 % à la composante de référence C calculée selon la formule, elle doit adresser une demande motivée, via la Région, au COVIRI qui peut, après instruction, l'y autoriser.

- les autres composantes (amortissement et rémunération du capital) sont calculées selon les règles de la MTN.

- l'augmentation du tarif moyen réel d'une année sur l'autre ne peut cependant dépasser l'inflation augmentée d'un taux « limiteur de prix », fixé par le décret, en fonction du niveau de prix déjà atteint[326], entre 7,5 et 25 % pour la première année[327], puis entre 5 et 10 % les années suivantes.

- De plus, les AATO doivent délibérer sur un coefficient d'amélioration de l'efficience, lié notamment aux investissements prévus, que l'opérateur devra respecter en diminuant d'autant la composante relative au coût d'exploitation. Le décret prévoit des taux minimaux d'amélioration de l'efficience, variables en fonction du niveau de la composante « coût d'exploitation » du tarif moyen réel par rapport au tarif de référence[328].

- Le tarif est ensuite structuré, comme le prévoit la loi, selon les classes d'usagers et les spécificités des territoires, avec un traitement préférentiel pour les besoins domestiques essentiels et les usagers à faibles revenus, la moyenne pondérée de l'ensemble devant respecter le tarif moyen réel.

Le décret précise également un certain nombre d'éléments que doit obligatoirement contenir la convention de concession (tarif moyen, structure, variation dans le temps, coût d'exploitation initial, plan d'investissement à mettre en œuvre, pénalités, rapports, etc.) ; il est notamment prévu un audit triennal du contrat pour vérifier l'amélioration de l'efficience, la correspondance du tarif avec le tarif moyen prévu, le respect du niveau de service et la mise en œuvre du plan

---

[326] La première année, les prix inférieurs à 1000 ₤/m³ pouvaient être augmentés jusqu'à +25 %, alors que ceux supérieurs à 1600 ₤/m³ ne pouvaient pas être augmentés de plus de 7,5 %. Entre 1000 et 1600 ₤/m³, le taux d'augmentation maximum est déterminé par interpolation linéaire. Ces taux maximums étaient réduits pour les années suivantes à +10 % pour les tarifs inférieurs à 1100 ₤/m³ et +5 % pour ceux supérieurs à 1750 ₤/m³

[327] NB : pour la première année, on prend comme référence de l'année antérieure le tarif moyen pondéré des gestionnaires préexistants.

[328] Si la composante « exploitation » du tarif moyen réel est supérieure de plus de 20 % à celle du tarif de référence, la diminution des coûts d'exploitation doit être au minimum de -2 % par an. Si elle est supérieure de moins de 20 % à celle du tarif de référence, cette diminution doit être au minimum de -1 % par an ; si elle est inférieure ou égale à celle du tarif de référence, cette diminution doit être d'au moins -0,5 % par an.

d'investissement. En outre, l'AATO peut intervenir à tout moment en cas de non-respect de la convention pour rectifier la situation.

Le concessionnaire doit tenir des comptes séparés pour chaque concession. Il doit transmettre annuellement à l'AATO, au COVIRI et à l'Observatoire un ensemble de données techniques et financières conséquent sur le service, détaillé par le décret. L'AATO de son côté doit transmettre à la Région, au COVIRI et à l'Observatoire le programme d'investissement, les conventions, les tarifs pratiqués et un rapport annuel.

Le décret prévoit enfin qu'en régime de croisière le COVIRI, de sa propre initiative et au minimum tous les cinq ans, propose au ministre des travaux publics d'éventuelles modifications de la MTN. Il prévoit également que :

- dans les 12 mois de l'entrée en vigueur du décret, le COVIRI propose une révision du taux de rémunération du capital investi (fixé au départ à 7%/an) ;
- dans les deux ans de l'entrée en vigueur du décret, il propose une mise à jour de la méthode normalisée, sur la base de l'expérience acquise.

A 41.3 : 1994-2008. Une mise en œuvre laborieuse

A 41.3.1 : Mise en place des ATO : une grande diversité selon les régions

La réforme a souvent rencontré de fortes résistances, en particulier lorsque les municipalités possédaient leur propre société d'eau et que ces dernières étaient dotées d'une forte autonomie.

Alors que la loi Galli prévoyait que les Régions déterminent les périmètres des ATO et les modalités de fonctionnement des AATO dans les 6 mois de sa mise en vigueur, en janvier 1998, soit quatre ans après la loi, seules 10 régions sur 20 avaient adopté les dispositions requises. In fine, fin 1999, 19 des 20 régions italiennes[329] ont défini de 1 à 12 ATO par région, pour un total de 91 ATO sur l'ensemble de l'Italie.

Les ATO ont été définies de façons très différentes selon les Régions ; dans 5 cas sur 19, toute la région est regroupée dans une seule ATO ; dans la plupart des autres cas, les ATO sont essentiellement fondées sur des subdivisions administratives (provinces pour l'essentiel). Les ATO fondées sur le périmètre des bassins versants, comme prévu par la loi Galli, ne sont que 2 sur 19.

Les modalités de coopération entre les communes et provinces d'une même ATO, ainsi que les modalités de pilotage, varient également beaucoup selon les régions :

- certaines régions (7 sur 19) imposent la mise en place d'un groupement (consorzio), avec conseil d'administration, assemblée syndicale... ; d'autres imposent une forme contractuelle, avec une convention type et une collectivité coordinatrice (généralement la province ou la commune la plus peuplée) ; d'autres laissent le choix entre les deux solutions[330].
- toutes les régions n'ont pas inscrit dans la loi régionale l'obligation d'un gestionnaire unique. Dans certains cas, il est prévu plusieurs gestionnaires, ou une période transitoire avec plusieurs gestionnaires[331].
- le rôle de la Région peut également différer : coordination, récolte de données, mise en place d'un observatoire régional, régulation, …

---

[329] La région Alto Adige – Trentino n'a pas mis en œuvre la loi Galli, après un jugement de la Cour Constitutionnelle qui a décrété l'inapplicabilité de cette loi sur son territoire.

[330] NB : même si le terme AATO était déjà utilisé par les acteurs pour désigner le dispositif de gouvernance des ATO, ce n'est qu'en 2006 que la loi imposera formellement la mise en place d'autorités dotées de la personnalité juridique, nommées AATO.

[331] Le rapport 2005 du COVIRI signale également d'autres exemples où les Régions ont mis en œuvre la loi Galli de façon partielle ou incomplète.

Une fois prises les décisions des Régions, la mise en place effective des ATO a également été laborieuse :

- En mai 2001, seules 48 ATO étaient mises en place, et seules deux de ces ATO avaient mené le processus à son terme (inventaire des ouvrages, élaboration et approbation du plan d'ATO, attribution du service de l'eau intégré à un opérateur). Le processus commence à s'accélérer à partir de là : en juin 2002, 74 ATO sont en place et 10 ont attribué le service intégré de l'eau à un ou plusieurs opérateurs.

- Fin 2005, 11 ans après la loi Galli, sur les 91 ATO prévues, 87 ATO étaient en place, mais seules 43 d'entre elles avaient attribué le service intégré de l'eau à un (ou parfois plusieurs) opérateurs[332].

- Ce n'est qu'en 2007 que la quasi-totalité des ATO sera mise en place : 91 ATO en place, sur un total prévu par les lois régionales qui est passé cette année-là de 91 à 92 ATO. La forme de coopération entre les communes et les provinces est équilibrée : 48 « consorzii » (groupements) et 43 formes contractuelles.

- Fin 2009, 15 ans après la loi Galli, il y a 93 ATO en place sur 93 prévues, mais la forme de leur coopération évolue du fait de la loi de 2006 qui impose que les AATO aient une personnalité juridique : 52 « consorzii » ou forme proche[333], 40 « convenzione », et un établissement public[334].

A 41.3.2 : Les opérateurs du service intégré de l'eau

Les opérateurs du service intégré de l'eau ont été mis en place par les AATO pour l'essentiel à partir de 2001.

Dans son rapport de 2002 sur l'état du service de l'eau intégré, le COVIRI indique que le secteur « *se caractérise encore par l'excessive fragmentation des gestionnaires et par la prévalence de la gestion en régie directe. Plus de 8100 entités indépendantes gèrent les services d'eau* » ; seules 10 AATO (représentant 12 % de la population) avaient attribué le SII à un opérateur.

En 2009, soit 15 ans après la loi Galli, 24 des 93 ATO, représentant près de 34 % de la population, n'avaient toujours pas attribué le service intégré de l'eau à un opérateur. Dans celles qui l'avaient attribué, le service n'a pas toujours été attribué à un opérateur unique comme le prévoyait l'esprit de la loi[335] : au total, 115 opérateurs ont été désignés par les 69 ATO qui ont attribué le service. Ces opérateurs sont majoritairement dédiés uniquement au service intégré de l'eau (« monoutility), mais certains sont également chargés d'autres services (« multiutility ») : électricité et gaz, déchets, transports publics.

Le statut des opérateurs du service intégré de l'eau se répartit de la façon suivante[336] :

– 7 seulement sont des sociétés privées, dont 5 pour la seule région Sicile ;

---

[332] Dans les ATO qui n'avaient pas encore attribué le service, les opérateurs antérieurs étaient toujours en place. Il s'agissait généralement de régies communales. Le nombre de ces opérateurs « hors la loi » était mal connu, vraisemblement de l'ordre de 2000 à 4000.

[333] Les 4 AATO de la région Umbria se distinguent par une forme de coopération spéciale entre les collectivités.

[334] L'AATO de la ville de Milan est constituée en établissement public, forme non prévue par la loi.

[335] Comme indiqué plus haut, la loi prévoyait quelques dispositions permettant, par exception au principe général de l'opérateur unique, de garder plusieurs opérateurs dans une même ATO. Il apparaît que ces dispositions ont été utilisées de façon plus qu'extensive. De plus, certaines AATO ont découpé le service par sous-bassins, contrairement à la loi. Enfin, en 2008, une modification de la loi a remplacé le principe d' « unicité de la gestion » par celui d' « unité de la gestion », permettant la présence de plusieurs opérateurs sous réserve qu'ils soient coordonnés.

[336] Cf. « *Rapporto sulle stato dei servizi idrici - dicembre 2011* » de la CoNViRi, qui porte sur l'année 2009.

– 61 (soit plus de la moitié) sont des sociétés entièrement publiques ;
– 23 sont des sociétés mixtes, généralement à capital majoritairement public, avec un partenaire privé choisi après appel public à concurrence ;
– 11 sont des sociétés mixtes avec une partie des actions cotées en bourse ou un partenaire strictement financier.
– 13 sont mal identifiés (!)

Bref, il apparaît que les collectivités ont, dans la plupart des cas (sauf en Sicile), conservé le contrôle des opérateurs.

Outre les gains d'efficacité et d'efficience liés à la mise en place du SII avec un opérateur unique sur des périmètres pertinents (les ATO), la loi Galli ambitionnait de pouvoir mobiliser des capitaux privés pour le développement des infrastructures nécessaires (modernisation des réseaux, assainissement et épuration). Sauf exception, cela n'a pas été le cas.

Alors que la loi instituait une séparation claire des fonctions d'autorité organisatrice et d'opérateur, les articles et présentations consultés par la mission font état de conflits d'intérêts assez fréquents chez certains élus, à la fois membres des AATO et présidents ou administrateurs d'opérateurs publics ou fournisseurs de service. La supervision des contrats par les AATO s'est souvent révélée assez faible ; les pénalités prévues en cas de non-respect des engagements de l'opérateur ont rarement été appliquées.

Par ailleurs, le cadre législatif relatif aux opérateurs a été fluctuant dans le temps, avec parfois des incertitudes juridiques sérieuses. Ainsi, par exemple, le décret prévu par la loi Galli pour réglementer les modalités d'attribution du service à des opérateurs privés n'a été publié qu'en 2001[337]. Ces modalités ont été modifiées un mois plus tard par la loi de finances 2002 qui obligeait à attribuer tous les services publics à caractère industriel et commercial via un appel public à concurrence, et limitait les possibilités pour les établissements qui avaient bénéficié d'une attribution directe de participer à la mise en concurrence, avec une période transitoire pour les gestionnaires en place. Ces règles sont elles-mêmes contestées et modifiées peu après, puis ensuite à plusieurs reprises... Des recours sont introduits auprès de la Cour Constitutionnelle par le gouvernement contre certaines lois régionales, et par des Régions contre la loi nationale, le tout dans un contexte d'incertitude vis-à-vis de la conformité avec les règles de l'Union Européenne (plusieurs mises en demeure...).

Dans son rapport de 2003, le COVIRI, après avoir détaillé un certain nombre de problèmes juridiques pendants, conclut : « *Le problème est que la réforme avance à travers des controverses institutionnelles préoccupantes. (…) Il subsiste toujours des incertitudes sur les nouvelles règles qui font surgir de nombreux doutes et font craindre de futurs contentieux* ».

Outre la préférence, explicite ou implicite, des collectivités pour le secteur public, ces incertitudes n'étaient pas de nature à favoriser l'investissement d'acteurs privés.

A 41.3.3 : Les tarifs

La méthode normalisée (MTN) prévue par la loi Galli et instituée par le décret du 1/8/1996 aurait dû être mise à jour dans les deux ans, puis régulièrement actualisée par le ministre en charge sur proposition du COVIRI. Or, la méthode n'a jamais été révisée[338]. De ce fait, la formule de calcul du tarif de référence est rapidement devenue obsolète, au moins en ce qui concerne les coûts d'exploitation[339].

---

[337] Décret ministériel du 22 novembre 2001.

[338] NB : pourtant, dans son rapport de 2002, le COVIRI indique qu'il s'est engagé dans l'élaboration d'une proposition de modification de la MTN, qu'il a rédigé un document de proposition qui a été mis en consultation en novembre 2001 et qu'il a ensuite transmis une proposition amendée au ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Il ne semble pas que le ministère des travaux publics ait donné une suite quelconque à ces propositions.

[339] Notamment, les formules de calcul de certains coûts d'exploitation ne tenaient pas correctement compte de l'inflation.

Dans les faits, la MTN a été appliquée de façons très diverses, certaines régions élaborant parfois leur propre méthode d'élaboration de tarifs.

Quoi qu'il en soit, les tarifs ont souvent été fixés avec une volonté politique de garder un tarif faible, ce qui a souvent conduit à ne pas tenir compte de l'ensemble des besoins, notamment d'investissement. Même s'il a fortement augmenté par rapport à la situation antérieure à 1994, l'Italie est restée l'un des pays de l'OCDE où le prix moyen de l'eau est le plus faible, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du revenu des ménages moyen ou en pourcentage du revenu des ménages du décile le plus faible[340].

Dans les ATO ayant attribué le service intégré à un opérateur[341], le prix moyen de l'eau a augmenté en moyenne d'environ +5 %/an en sus de l'inflation de 2000 à 2010.

Le prix de l'eau peut également varier dans des proportions très importantes selon les ATO. D'après le rapport 2009 du COVIRI[342], pour une consommation de 200 m³/an (théoriquement représentative d'un foyer moyen), le prix moyen[343] dans les ATO ayant attribué le service intégré s'élevait en 2008 à 1,34 €/m³, variant de 0,55 €/m³ à 3,14 €/m³. Du fait de la structure tarifaire progressive de la tarification de l'eau en Italie, ce tarif est plus faible pour une consommation de 100 m³/an : 1,16 €/m³ en moyenne, variant de 0,55 €/m³ à 2,60 €/m³.

Le COVIRI indique également que « *L'analyse de la soutenabilité sociale des tarifs n'a pas montré de situation critique particulière qui ne soit pas résolue par le recours aux tarifs aidés* »[344].

A 41.3.4 : Le niveau de service

Dans ses premiers rapports, le COVIRI évalue le taux moyen de couverture de la population à 96 % pour l'eau potable, 84 % pour l'assainissement et 75 % pour l'épuration. Ces taux restent quasi constants dans les rapports de 2001, 2003 et 2005 ; ils sont approximatifs et ne doivent être pris que comme des ordres de grandeur[345].

Dans son rapport de 2009, le COVIRI indique que, sur la base des réponses reçues des opérateurs[346], le taux de perte dans les réseaux s'élève en moyenne à 37,3 %, avec des valeurs variant de 78 % à 4 %. Ce taux s'améliore un peu si l'on ne prend en compte que les ATO ayant attribué le service intégré de l'eau : 34,6 % en moyenne (variant selon les ATO entre 69 % et 10%).

Comme pour le reste, ces chiffres sont à prendre avec précaution. Ils donnent de simples ordres de grandeur de la situation. Leur faible niveau de précision, dont le COVIRI est parfaitement conscient, ne permet pas d'en déduire une évolution dans le temps. Pour le COVIRI, « *L'analyse des données récoltées met en évidence une réalité alarmante liée, outre la*

[340] cf. « *Managing Water for All – an OECD perspective on pricing and financing* », OECD 2009, notamment les figures 3.1, 3.2 et 3.3.

[341] Dans son rapport de 2009, le COVIRI indique que, sur la base des éléments qu'il a pu récolter et qui semblent statistiquement significatifs, il apparaît que là où le service intégré de l'eau n'est pas encore en place le tarif de l'eau est statistiquement plus bas, ce qui se traduit pas de moindres disponibilités financières pour l'exploitation et les investissements.

[342] Comme le précisera le COVIRI dans son rapport de 2011 « *L'évaluation des tarifs en Italie est finalement incomplète et discontinue du fait du manque de données statistiquement significatives en provenance des opérateurs gestionnaires* ». Les chiffres indiqués sont à prendre avec précaution, mais ils donnent vraisemblablement de bons ordres de grandeur.

[343] Les prix indiqués incluent la TVA, dont le taux s'élève à 10 %.

[344] La réglementation prévoit un prix de l'eau potable « aidé » pour les besoins domestiques essentiels ; ceci se traduit dans la structure de la tarification par une première tranche à prix sensiblement plus faible que le prix moyen.

[345] Le taux de réponse aux demandes d'information du COVIRI ne couvrait qu'environ 2/3 de la population. Le COVIRI n'a d'ailleurs plus publié ces chiffres dans ses derniers rapports (2009 et 2011).

[346] Les réponses reçues pour les pertes dans les réseaux ne couvrent que 62 % de la population.

valeur élevée des pertes, à une insuffisance généralisée de la connaissance de la ressource distribuée par les sociétés en charge de la gestion des réseaux ». Il indique dans sa synthèse : « *La situation des pertes des réseaux apparaît généralement hors de contrôle, sauf quelques cas isolés, tant en matière de connaissance que d'interventions de limitation de fuites* ».

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la ressource en eau, dans certaines régions, est limitée, provoquant des coupures d'eau ou la mise en place de tours d'eau. Le COVIRI[347] signale ainsi « *les effets négatifs des tours d'eau, souvent adoptés par les gestionnaires dans beaucoup de zones du pays, mais qui constituent une pratique qui non seulement ne traite pas le problème à la racine, mais qui peut également générer de potentiels dangers pour la santé publique*. »

Les gestionnaires ont l'obligation de mettre en place une « chartes de service »[348], précisant les droits des usagers. Après examen d'un certain nombre de ces chartes, le COVIRI indique[349] que, dans la majorité des cas étudiés, les chartes de service sont plutôt des documents de communication et de promotion du gestionnaire que des instruments précisant les droits des usagers, et qu'il y a lieu de « *passer d'une obligation formelle à une obligation substancielle* ».

Les principaux problèmes relevés par le COVIRI[350] en matière de niveau de service portent sur la qualité des relations avec les usagers domestiques, la qualité de l'eau distribuée, les pertes des réseaux et l'efficacité et l'efficience de l'épuration.

A 41.3.5 : Le COVIRI : une régulation nationale faible

La loi Galli de juin 1994 qui instituait le COVIRI lui fixait une mission ambitieuse : surveiller la bonne mise en place des services intégrés de l'eau, proposer et actualiser régulièrement les règles de fixation des tarifs, protéger les intérêts des consommateurs et faire toute proposition utile au gouvernement.

Les 7 membres du premier COVIRI[351] ont été mis en place dès 1995 ; cependant, il ne semble pas que l'activité de ce premier COVIRI ait été particulièrement significative[352].

Un nouveau COVIRI est nommé le 10/04/2000. Il publie en 2001 le premier rapport sur l'état d'avancement de la loi Galli (sur la base des éléments de l'année 2000). Un rapport sera ensuite régulièrement publié chaque année jusqu'en 2006 (sur la base des données 2005). Le COVIRI est renouvelé en 2005.

Le travail du COVIRI s'avère difficile, du fait du peu de moyens qui lui sont octroyés pour accomplir ses missions. Ainsi, dans l'introduction de son rapport au Parlement de juillet 2004[353], il écrit :

---

[347] Cf. la synthèse du rapport 2005 du COVIRI. À noter que les problèmes de coupures et de tour d'eau sont particulièrement présents en Sicile, mais concernent également d'autres régions.

[348] « *Carta dei servizi* ». Les chartes de service pour le secteur de l'eau ont été instituées par décret du Président du Conseil des Ministres du 24/04/1999.

[349] Cf. le rapport 2003 du COVIRI.

[350] Cf. le rapport de décembre 2011 du COVIRI, qui porte sur les données de l'année 2009.

[351] Le COVIRI est composé de 7 membres, dont trois sur proposition de la Conférence des présidents des Régions et Provinces autonomes, nommés par décret pour une durée de 5 ans non renouvelable. Il est appuyé par un secrétariat technique et un observatoire, mis en place au sein du ministère des travaux publics.

[352] Malgré des recherches poussées sur internet, il n'a pas été possible de trouver mention des activités de ce premier comité (1995-2000), ni même de son existence, si ce n'est très fortuitement dans deux documents : le rapport 2001 du COVORI indique que le COVIRI a émis une circulaire le 21/12/1998 sur « L'organisation uniforme des données et des informations et la définition de la méthodologie pour la rédaction du plan d'ATO pour la gestion du service de l'eau intégré », et le rapport 2005 du COVIRI où, dans son introduction, le Comité nouvellement nommé en 2005 remercie les membres des comités précédents, nommés respectivement en 1994 et 1999.

[353] « *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – Anno 2003* », juillet 2004.

« *Le compte-rendu d'activité doit cette année faire état de l'absence de réalisation de plusieurs engagements annoncés dans le rapport de l'année passée, en particulier en ce qui concerne les enquêtes auprès des acteurs du secteur et la préparation de procédures et documents-types permettant de faciliter la mise en place de la réforme. Est particulièrement préoccupant le retard accumulé dans l'analyse des plans d'ATO et, en conséquence, dans le contrôle des tarifs du service.*

Une telle situation, dont le Comité estime nécessaire d'informer le Parlement, s'explique par les insuffisances des deux administrations de soutien prévues [dans la loi Galli] *et dont un décret du Président du Conseil des Ministres a détaillé la composition, pour un total de 43 agents : l'Observatoire des services d'eau ne fonctionne toujours pas et le Secrétariat technique, reconstitué avec quelques éléments peu nombreux mais efficaces après le passage du Ministère de … à celui de l'Environnement et de l'aménagement du territoire, a été totalement arrêtée pendant quelques mois et fonctionne actuellement avec un effectif presque symbolique, bien loin de celui prévu par le Décret*[354]. »

Le constat de ces insuffisances, déjà présent dans les rapports précédents, est réitéré dans les rapports qui suivent. Ainsi, à la fin de la synthèse de son rapport au Parlement de juillet 2006, le président du COVIRI écrit « *Je me dois enfin de signaler encore une fois les difficultés que le Comité rencontre du fait de l'insuffisance des ressources financières et de personnel d'appui...* »

Le COVIRI semble peu soutenu par le ministère des Travaux Publics[355]. Son autorité sur les opérateurs apparaît également bien faible. Ainsi :

- en 2003, alors qu'il a envoyé à 150 opérateurs une demande de transmission de leur charte de service, il n'a reçu que 48 réponses, dont seulement 42 complètes (et seulement 11 qui concernent le service intégré de l'eau) !

- dans la synthèse de son rapport au Parlement de juillet 2006 (année 2005), il détaille certaines pratiques tarifaires contraires à la loi (volume minimum facturé, absence de compteur, …), et indique que « *Là encore, le Comité a engagé une action énergique, malheureusement avec peu de succès du fait des moyens limités et modestes dont il dispose* ».

Tous ces éléments font que les données que le COVIRI peut rassembler sur l'état du service de l'eau, les tarifs et l'avancement de la loi ont un niveau de précision souvent assez faible[356]. Elles sont cependant suffisantes pour qu'il puisse formuler des critiques sévères sur la situation et la mise en œuvre de la loi. Ainsi, dans la conclusion de la synthèse de son rapport au Parlement de juillet 2006, le Président du COVIRI écrit :

« *La mise en œuvre de la réforme du service de l'eau intégré qui, à première vue, semblerait finalement lancée suite à la délimitation des ATO et la mise en place des AATO correspondantes, laisse entrevoir, en contre-jour, certains manquements et carences qui conduisent à douter fortement de la volonté générale (administration centrale, Régions, AATO) de la mettre en œuvre.* »

et, plus loin : « *Depuis* [le rapport au Parlement présenté l'an dernier], *peu de progrès ont été réalisés et, malheureusement, je suis contraint de répéter les mots que j'avais dû prononcer à cette occasion : « Il apparaît que l'application de la loi de réforme rencontre*

---

[354] Sur 47 agents prévus (26 pour le secrétariat technique et 17 pour l'observatoire), seuls 4 agents sont en place.

[355] Cf. également la proposition de révision de la méthode tarifaire, transmise par le COVIRI au ministère en 2002 après consultation des acteurs concernés, et qui n'a jamais eu de suite.

[356] Y compris sur des éléments assez fondamentaux. Ainsi, par exemple, dans l'introduction de son rapport au Parlement de juillet 2009, le président du COVIRI indique « - *le pourcentage de la population nationale pour lequel le service intégré de l'eau n'est pas encore en place reste élevé, de peu inférieur à 34 %, valeur qui corrige significativement celle de l'année précédente (21%) grâce à l'amélioration de la récolte des données ;* » (!)

malheureusement des difficultés dues à des retards culturels et à des limites de comportement qui parfois, peut-être de façon infondée, font douter de la prévalence de l'intérêt public. » ».

En 2006, le socle législatif du COVIRI est modifié :

- le décret du 3/04/2006 instituant le TUA crée une « Autorité de surveillance des ressources en eau et des déchets »[357], en fusionnant le COVIRI (pour les ressources en eau) et l'Observatoire des déchets[358].
  - La nouvelle autorité est organisée en deux sections, l'une pour l'eau, l'autre pour les déchets, et composée de 13 membres et d'un président, nommés[359] pour une durée de 7 ans (au lieu de 5 pour le COVIRI) non renouvelable.
  - Les membres en place du COVIRI et de l'Observatoire des déchets deviennent membres de la nouvelle Autorité et restent en place jusqu'à la fin du premier mandat septennal.

- en novembre 2006, sept mois plus tard, un décret correctif[360] annule toutes les dispositions relatives à la nouvelle Autorité, et re-institue le COVIRI. Mais le texte, extrêmement laconique, génère des impasses juridiques (formellement, la loi Galli est abrogée) et laisse pendantes un certain nombre de questions.

- un deuxième décret correctif[361], en janvier 2008, réécrit totalement la partie du texte du TUA relatif au COVIRI, en reprenant et précisant l'essentiel des dispositions antérieures mais avec quelques modifications sensibles, en particulier la durée du mandat des membres qui est réduite à 3 ans non renouvelables (ce qui de facto met fin au mandat des membres désignés en 2005).

Ces tergiversations et incertitudes n'ont bien sûr pas amélioré la capacité du COVIRI à accomplir les missions qui lui étaient confiées. Ainsi, le Comité n'a pas publié le rapport annuel au Parlement en 2007 (pour l'année 2006), mais seulement en mars 2008.

Le rapport suivant a été publié en juillet 2009 et couvre les années 2007 et 2008. Le COVIRI y fait état d'une sérieuse amélioration en cours en matière de récolte et de traitement de données, du fait de la mise en place avec l'aide de l'institut ISPRA[362] d'un système d'information spécifique, le SIViRI[363]. Cependant, le taux de réponse aux demandes d'information reste encore très insatisfaisant, en particulier en ce qui concerne les investissements, les tarifs[364] et les taux de pertes des réseaux.

Le président du COVIRI note également dans l'introduction de ce rapport : « *Ces dernières années, certaines Régions ont approuvé des lois régionales dont certaines règles sont en conflit avec les règles nationales correspondantes. Certaines d'entre elles ont été contestées par le Gouvernement pour illégitimité constitutionnelle, mais jusqu'à présent la Cour Constitutionnelle ne s'est prononcée sur aucune d'entre elles, ce qui fait qu'il perdure une dommageable situation de confusion et d'incertitude sur des questions importantes pour*

---

[357] « *Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti* »

[358] « *Osservatorio nazionale sui rifiuti* », institué par le décret législatif du 5/02/1997, n.22.

[359] Les membres de la nouvelle autorité sont nommés par décret du président de la République, sur délibération du Conseil des ministres et sur proposition de divers ministres et de la Conférence des présidents des Régions et Provinces autonomes, après avis des Commissions parlementaires compétentes.

[360] *Decreto legislativo* 8 novembre 2006, n. 284 « *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale* »

[361] *Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 « Ulteriori disposizioni correcttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale* »

[362] *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale* (ISPRA)

[363] « *Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche* »

[364] Pour 2007, les données tarifaires récoltées ne couvraient que 49 % de la population. Ce taux monte à 66 % en 2008.

l'organisation et l'efficience des services, ainsi que sur le correct exercice des fonctions de régulation et de contrôle. »

Ce rapport sera le dernier du comité national pour la surveillance des ressources en eau (COVIRI), qui est supprimé le même mois et remplacé par une Commission nationale pour la surveillance des ressources en eau, cf. ci-après.

A 41.3.6 : En attendant que la loi Galli se mettre en place : le rôle du CIPE

Le Comité interministériel pour la programmation économique (CIPE)[365], assure la régulation des services publics non régulés par une autorité sectorielle spécifique. Il s'est donc occupé des services d'eau non encore organisés en SII, et a pris pour ce faire des délibérations spécifiques, chaque année, de 1997 à 2003, que devaient respecter les autorités locales et les opérateurs concernés. En substance, les règles définies par le CIPE avaient essentiellement pour objet de limiter l'augmentation des prix.

Fin 2002[366], dans l'objectif de mettre rapidement fin à la période transitoire, le CIPE décide que les règles d'évolution du prix qu'il a fixées sont valables au plus tard jusqu'au 30/06/2003. En conséquence, après cette date, le prix du service de l'eau ne peut théoriquement plus évoluer tant que le service intégré de l'eau n'est pas en place avec application de la MTN. En pratique, il semble cependant que cela n'ait pas eu beaucoup d'effet et que les opérateurs concernés ont continué à faire évoluer chaque année leur tarif.

En janvier 2008, une instruction gouvernementale[367] réaffirme la règle et exclut la possibilité d'évolution annuelle du tarif en dehors du SII. Mais, en novembre 2008, un jugement[368] fait droit au recours d'un opérateur contre cette instruction et l'annule. Cette décision met également en évidence l'obligation pour le CIPE de fixer des directives pour l'évolution annuelle du tarif du service de l'eau, ce qui n'avait plus été fait depuis 2003.

De ce fait le CIPE, fin 2008[369], considérant en outre que,

- 20 % de la population est toujours desservie par des opérateurs au titre du régime transitoire (non encore SII)[370],
- plusieurs dispositions législatives ont prolongé cette période transitoire,
- mais que le décret loi du 25/06/2006 fixe l'extinction des opérateurs à attribution directe, et donc du régime transitoire, au 31/12/2010,

définit la méthode d'actualisation des prix au titre de la période 2003-2007 (rattrapage)[371], ainsi que la méthode d'actualisation au titre des années 2008 (pour 2009) et 2009 (pour 2010).

La même délibération impose aux opérateurs et aux entités locales compétentes de lui transmettre des données techniques et financières lui permettant de contrôler l'application de

---

[365] « *Comitato interministeriale per la programmazione economica* » (CIPE). Cf. notamment le décret loi du 17 mars 1995, n. 79, art.2 comma 3, qui précise que, jusqu'à l'élaboration de la méthode normalisée prévue par la loi Galli, le CIPE fixe les critères, paramètres et limites pour la détermination et l'évolution des tarifs du service de l'eau, ainsi que la loi n. 448 du 23/12/1998, art. 31 comma 29 qui indique que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la méthode tarifaire normalisée prévue par la loi Galli, les critères, paramètres et limites pour la détermination et l'évolution du prix des services d'eau, d'assainissement et d'épuration sont fixés par délibération du CIPE.

[366] Délibération du CIPE du 19/12/2002, n. 131.

[367] Note du 15 janvier 2008 du *Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica*.

[368] *Tribunale Amministrativo regionale del Lazio, Prima Sezione, sentenze del 5/11/2008*

[369] Délibération du CIPE du 18/12/2008, n. 117.

[370] En réalité, on s'apercevra l'année suivante que cela concernait encore 34 % de la population.

[371] En résumé, au titre de la période 2003-2007, selon une procédure très légère, les opérateurs peuvent demander une augmentation du tarif qui dépend de quelques paramètres de service et qui, en tout état de cause, ne peut dépasser 5 % (alors que l'inflation cumulée de la période a été de 10%).

ces règles, ce qui est nouveau. Elle impose également aux services gouvernementaux compétents[372] et aux Chambres de Commerce[373] de lui envoyer un rapport annuel sur leur activité de vérification de la mise en œuvre de la délibération. Il semble cependant que le CIPE n'ait eu beaucoup de succès sur ces derniers points.

A 41.4 : 2008-2011 : un cadre institutionnel national chaotique

A 41.4.1 : Août 2008. La désignation des opérateurs par appel à concurrence publique devient la règle de base

La loi du 6/08/2008[374] « *… portant dispositions urgentes pour le développement économique, la simplification, la compétitivité, la stabilisation des dépenses publiques et l'égalisation fiscale* » impose les dispositions suivantes :

- Tous les services publics économiques et commerciaux sont attribués, normalement, par concurrence publique.
- Il peut être dérogé à cette règle lorsque le contexte ne permet pas un recours efficace au marché. Dans ce cas, l'autorité concédante doit motiver son choix par une analyse du marché et transmettre les éléments, pour vérification préalable, à l'Autorité garante de la concurrence et à l'autorité de régulation du secteur.
- En dehors du cas de cette dérogation, les opérateurs du service de l'eau intégré à qui le service a été attribué sans procédure de concurrence publique arrêtent dans tous les cas leur activité au plus tard le 31/12/2010[375], sans qu'il soit besoin d'une délibération de l'autorité concédante.

A 41.4.2 : Juin 2009. Le COVIRI est supprimé et remplacé par une Commission pour la surveillance des ressources en eau

La loi du 24/06/2009[376] « *instituant des interventions urgentes en faveur des populations touchées par les événements sismiques dans la région Abbruzzo au mois d'avril 2009 et interventions urgentes ultérieures de protection civile* » remplace le COVIRI, qui est supprimé, par une « Commission nationale pour la surveillance des ressources en eau » (CoNViRI)[377]. Cette Commission est composée de cinq membres, nommés par le ministre de l'environnement[378] pour une durée de trois ans renouvelable. L'Observatoire qui devait appuyer le COVIRI dans sa mission est supprimé. Outre les missions confiées antérieurement au COVIRI, la nouvelle Commission est chargée d'élaborer le Programme national de suivi de la consolidation des installations des services d'eau atteintes par le séisme[379]. Ses moyens n'en

---

[372] Office de surveillance des prix du ministère du Développement économique (*Ufficio per il monitoraggio dei prezzi del Ministero dello Siuppo Economico*)

[373] Les « *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura* », communément appelées « *Camere di commercio* » ont depuis 1998 des fonctions de contrôle qui étaient auparavant exercées par l'administration provinciale.

[374] Loi du 6/08/2008, n. 133, qui convertit en loi, avec modifications, le décret-loi du 25/6/2008, n.112.

[375] Il est précisé que les sociétés ayant fait l'objet d'une attribution directe du service peuvent concourir à la première mise en concurrence du service.

[376] Loi du 24 juin 2009, n. 77, qui convertit en loi, avec modification, le décret-loi du 28/04/2009, n. 39.

[377] *Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche* (CoNViRI)

[378] dont deux membres sur proposition de la Conférence des Présidents des régions et les provinces autonomes

[379] La loi définit ce programme de la façon suivante : « *Pour garantir l'efficience des infrastructures de gestion des services de l'eau et la sauvegarde des ressources en eau du territoire national, dans le but de la prévention et du contrôle des conséquences des événements sismiques, dans les quarante-cinq jours de l'entrée en vigueur de la loi de conversion du présent décret, le ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mer engage le Programme national pour la coordination des mesures de supervision, vérification et de consolidation des installations pour l'exploitation des services d'eau. Le Programme est préparé par la Commission nationale pour la surveillance des*

sont pas renforcés pour autant : la loi précise « *La couverture des dépenses liées à l'élaboration du Programme est assurée par l'utilisation des économies induites par la réduction à cinq des membres de la Commission nationale pour la surveillance des ressources en eau qui remplace le Comité pour la surveillance des ressources en eau qui est supprimé*. »

A 41.4.3 : Septembre 2009. Le décret « Ronchi » renforce la loi d'août 2008

Le décret-loi du 25 septembre 2009, dit « décret Ronchi »[380] « *instituant des dispositions urgentes pour la mise en œuvre des obligations communautaires et pour l'exécution des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes* », vient préciser et modifier la loi du 6/08/2008 :

- L'attribution « normale » d'un service public à caractère économique, outre l'attribution à une société après mise en concurrence publique, peut également être attribuée à une société d'économie mixte, à condition que la sélection du partenaire privé soit réalisée par une procédure de concurrence publique, que cette mise en concurrence ait pour objet également de lui attribuer des missions dans la gestion du service et que sa participation dans le capital ne soit pas inférieure à 40 %;
- Une dérogation à ce principe reste possible lorsque le contexte ne permet pas un recours efficace et utile au marché ; cette situation est cependant considérée comme exceptionnelle. Dans ce cas, l'attribution doit être réservée à une société à capital entièrement public appartenant aux collectivités locales[381] concernées et être préalablement autorisée, après une analyse du marché et du contexte, par l'Autorité de la concurrence et du marché.
- Le régime transitoire des opérateurs qui ne répondent pas à ces conditions est modifié et précisé ; selon les cas, ils doivent cesser leur activité au plus tard à la fin de leur contrat[382], au 31/12/2011[383] ou au 31/12/2010[384], sans prorogation possible et sans qu'une délibération de l'autorité concédante soit nécessaire.

A 41.4.4 : Janvier 2010. Les AATO sont supprimées

Le décret-loi du 25/01/2010[385] « *portant interventions urgentes concernant les entités locales et régionales* » modifie radicalement le paysage institutionnel :

- Les AATO sont supprimées au plus tard au 1/01/2011 ; à compter de cette date, tous les actes des AATO doivent être considérés comme nuls.
- D'ici au 31/12/2010, les Régions légifèrent pour attribuer les compétences exercées jusque-là par les AATO, « *dans le respect des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adaptation* », sans plus de précision.

---

ressources en eau ... ».

[380] Décret-loi du 25/09/2009, n. 135, convertit en loi par la loi du 20/11/2009, n. 166

[381] Cette société doit pouvoir être considérée comme agissant selon des modalités « in house » par la réglementation européenne.

[382] dans le cas d'une société mixte, lorsque le choix de l'associé a été réalisé par concurrence publique qui avait également pour objet de lui attribuer des missions d'exploitation, mais qu'il a moins de 40 % du capital.

[383] dans les cas :

- d'attribution directe à une entité considérée comme « *in house* », mais qui n'aurait pas été autorisée par l'Autorité de la concurrence et du marché ;
- d'une société mixte, lorsque le choix de l'associé a été réalisé par concurrence publique, mais que cette mise en concurrence n'avait pas pour objet de lui confier des missions d'exploitation du service ;
- lorsque service a fait l'objet d'une attribution directe avant le 1/10/2003 à une société mixte dont la partie privée du capital est cotée en bourse.

[384] Dans tous les autres cas.

[385] Décret-loi du 25/01/2010, n. 2, converti en loi par la loi du 26/03/2010, n. 42.

La date limite de suppression des AATO au 31/12/2010 sera prorogée in extremis une première fois au 31/3/2011[386], une deuxième fois au 31/12/2011[387], puis une troisième fois au 31/12/2012[388].

A 41.4.5 : Mai 2011. Une Agence nationale pour la surveillance des ressources en eau, véritable régulateur indépendant, est créée

Un mois avant le référendum des 12 et 13 juin 2011 paraît le décret-loi du 13 mai 2011[389] « *Semestre européen – Premières dispositions urgentes pour l'économie* », qui, parmi bien d'autres dispositions, institue une « Agence nationale pour la surveillance des ressources en eau »[390], qui reprend l'intégralité des missions auparavant confiées au COVIRI, puis au CoNViRI.

Cette Agence est conçue comme un véritable régulateur indépendant, doté de pouvoirs forts et de moyens conséquents :

- elle définit les niveaux minimums de qualité de service, vérifie leur mise en place, peut imposer des sanctions financières élevées[391], imposer des indemnisations en faveur des usagers ou proposer à l'autorité concédante la suspension ou la démission d'un opérateur ;
- elle définit la méthode tarifaire et approuve les tarifs proposés par les opérateurs ;
- etc.

Le fonctionnement de l'Agence est assuré notamment par une contribution payée par les opérateurs (dont il est précisé qu'elle ne peut être récupérée par augmentation du tarif de l'eau), dont le montant est déterminé par délibération de l'Agence elle-même, approuvée par le gouvernement.

L'Agence est formée par un collège décisionnaire de trois membres nommés pour trois ans renouvelables une fois, appuyés par un personnel d'environ 40 agents encadrés par un directeur général. Tout est prévu pour que la crédibilité et l'indépendance de l'ensemble ne puisse être contesté.

A 41.5 : Juin 2011. Le référendum abrogatif met un arrêt au processus de privatisation

Dans les années 2009 à 2011, les différentes évolutions législatives, et tout particulièrement l'obligation concrète de privatiser, au moins partiellement, le service intégré de l'eau, ont soulevé de vives oppositions, non seulement de la part d'un certain nombre de collectivités et d'acteurs, mais également de la part d'associations opposées à ce qu'elles considéraient comme une privatisation de l'eau.

Les 12 et 13 juin 2011 est organisé un référendum portant sur quatre questions, dont deux relatives à l'eau et deux relatives à, d'une part l'immunité pénale du Président du Conseil des

---

[386] Décret-loi du 29/12/2010, n. 225 « *Prorogation de dates limites prévues dans des dispositions législatives et interventions urgentes en matière fiscale et de soutien aux entreprises et aux familles* »

[387] Décret du 25/03/2011 « *Dernières prorogations de dates relatives au ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mer* »

[388] Décret-loi du 29/12/2011, n. 216 « *Prorogation de dates limites prévues dans des dispositions législatives* », art. 13 comma 2.

[389] Décret-loi du 13 mai 2011, n. 70, converti en loi par la loi du 12/07/2011, n. 160.

[390] *Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche*.

[391] La loi prévoit que les sanctions soient supérieures à 50 k€ et inférieures à 10 M€, « sous réserve que cela ne compromette pas la disponibilité du service pour les usagers. »

ministres[392], et d'autres part l'énergie nucléaire[393]. Les deux questions relatives à l'eau portaient sur :

- l'abrogation des dispositions législatives des décrets-loi du 25/08/2008 et du 25/09/2009 (décret « Ronchi ») qui imposaient la désignation des opérateurs du service intégré de l'eau par concurrence publique, ou à une société mixte dont l'actionnaire privé dispose de plus de 40 % du capital et est choisi par appel public à concurrence ;
- la suppression, dans les règles de fixation du tarif du service intégré de l'eau, de la partie relative à la rémunération du capital[394] ;

L'initiative de la demande de ce référendum[395] a été portée, pour les questions relatives à l'eau, par le collectif d'association « Forum Italien des mouvements pour l'eau »[396].

Le référendum est un succès incontestable : le taux de participation s'élève à 55 %[397] et les demandes d'abrogations l'emportent, pour toutes les questions, par 94 à 96 % des suffrages exprimés.

A 41.6 : 2012. Un nouveau cadre se met en place

A 41.6.1 : Une situation post-référendum confuse

En ce qui concerne l'eau, le référendum envoie un signal politique extrêmement clair : il n'est plus question d'imposer la mise en place d'opérateurs privés pour gérer le service intégré de l'eau.

Par contre, l'abrogation de la partie relative à la rémunération du capital pose formellement un problème sérieux : si elle empêche en pratique tout apport de capital privé dans le secteur, elle empêche également de financer les infrastructures par emprunt (la rémunération du capital couvrait indifféremment celui provenant d'emprunts ou celui provenant d'apports en capital). Mais le gouvernement n'a plus la légitimité politique pour traiter cette question.

Or, comme le rappelle l'OCDE[398], les besoins de renouvellement et de modernisation des infrastructures sont élevés et ont pris du retard ces dernières années, d'autant plus que les financements publics ont diminué dans le même temps. Si les recettes des services d'eau ont augmenté les dernières années, la part des investissements a diminué[399]. Il en résulte une obsolescence croissante des infrastructures, une augmentation des fuites d'eau et une détérioration des niveaux de service, y compris des coupures d'eau aux utilisateurs.

---

[392] Il s'agissait d'abroger certaines dispositions de la loi du 7 avril 2010 qui permettaient au Président du Conseil des ministres et aux ministres de ne pas comparaître en audience pénale pour « empêchement légitime », alors que M. Berlusconi était poursuivi dans trois affaires pour corruption de témoin, fraude fiscale et faux en bilan, prostitution de mineure et abus du pouvoir.

[393] Il s'agissait d'abroger certaines dispositions d'un décret-loi de mars 2011 qui pouvaient conduire à ne plus exclure sur le territoire national la production d'électricité nucléaire, alors que l'Italie avait abandonné le nucléaire par référendum en 1987.

[394] Le TUA prévoyait que le tarif du service intégré de l'eau est déterminé en tenant compte notamment d'une rémunération « convenable » du capital investi. Le taux de rémunération avait été fixé en 1996 par la MTN à 7 %, mais n'avait jamais été révisé.

[395] NB : outre les référendums proposés par le gouvernement, un référendum peut être organisé en Italie à la demande de la population si cette demande réunit au préalable plus de 500 000 signatures.

[396] « Forum Italiano dei movimenti per l'acqua »

[397] Pour que le résultat d'un référendum d'initiative populaire soit valide, le taux de participation doit être supérieur à 50 %, taux qui n'avait plus été atteint depuis 1995 (alors qu'il y avait eu 6 référendums entre temps).

[398] *OECD Environmental Performance Reviews : Italy* 2013.

[399] D'après certains auteurs, du fait des incertitudes sur le cadre légal, les investissements dans le secteur ont chuté de 35 % en 2010 en comparaison de la moyenne2006-2009.

De ce fait, un certain nombre de municipalités ont continué à appliquer les règles antérieures et ont permis aux opérateurs du secteur privé de poursuivre leur implication dans le secteur de l'eau, ce qui a généré des recours.

Par ailleurs, le remplacement des AATO, qui ont été supprimées, est en cours et induit une situation confuse en ce qui concerne les autorités concédantes. Dans certains cas, les missions des AATO sont exercées par les Régions ; dans d'autres cas, les anciennes AATO continuent à fonctionner...

Bref, une reprise en main de l'ensemble du dispositif devient urgente !

A 41.6.2 : La prise en charge de la régulation de l'eau par le régulateur national de l'électricité et du gaz

Dans un contexte économique et politique tendu[400], le gouvernement tout nouvellement élu édicte le 6 décembre 2012 le décret dit « *Salva Italia* » qui, parmi de très nombreuses dispositions, supprime l'Agence Nationale pour la surveillance des ressources en eau et confie à l'Autorité pour l'énergie électrique et le gaz (AEEG)[401] la régulation et le contrôle des services de l'eau, avec les mêmes pouvoirs que ceux qu'elle détient pour la régulation de l'énergie et du gaz[402]. Les modalités doivent en être précisées par un décret du PDCM à paraître dans les trois mois.

Ce décret est pris en juillet 2012[403] et vient préciser les rôles et pouvoirs respectifs du MATTM et de l'AEEG :

- l'État définit les orientations et objectifs généraux, la coordination pour l'utilisation des ressources en eau, les standards de qualité de la ressource, les critères pour définir les coûts environnementaux et de la ressource. Il peut également définir des orientations pour mettre en place une solidarité par péréquation tarifaire entre les ATO ayant des situations différentes en matière de ressources en eau.

- Dans le respect des orientations ainsi données par le Parlement et le Gouvernement, AEEG exerce les pouvoirs d'un régulateur autonome et indépendant, avec les mêmes pouvoirs forts d'inspection, d'enquête et de sanctions que ceux qu'elle détient pour les secteurs du gaz et de l'électricité, et notamment :
  - définir les niveaux minimum et les objectifs de qualité de service pour chaque opérateur[404] ;
  - élaborer une ou plusieurs conventions-type pour gérer les relations entre les autorités concédantes et les opérateurs ;

---

[400] M. Berlusconi a présenté la démission de son gouvernement le 12 novembre 2011. M. Monti a été nommé Premier ministre le 16 novembre 2011.

[401] L'« *Autorità per l'energia elettrica e il gas* » (AEEG) a été mise en place comme régulateur indépendant pour l'électricité et le gaz par la loi 481 du 14/11/1995.

[402] Plus précisément, dans un premier temps, le décret-loi n. 201 du 06/12/201 avait simplement supprimé l'ANViRI et confié ses missions au MATT, à l'exception des fonctions de régulation et de surveillance du seul tarif du service de l'eau qui avaient été transférées à AEEG. Moins de deux semaines plus tard, la loi de conversion n. 214 du 22/12/2011 a sensiblement modifié le décret initial, en confiant à AEEG l'ensemble des fonctions de régulation du service, et en lui donnant pour cela des pouvoirs beaucoup plus étendus, identiques à ceux qu'elle détenait depuis sa création en 1995 pour l'électricité et le gaz.

[403] Décret du président du conseil des ministres n. 231 du 20/07/2012 « *Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica et il gas attinenti alla regolazione et al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* ».

[404] AEEGSI peut notamment introduire des bonus ou des pénalités dans le calcul du tarif. En cas de non-respect des obligations de service, elle peut infliger des sanctions pécuniaires administratives et des obligations d'indemnisation des usagers. En cas de récidive, elle peut proposer à l'entité concédante la suspension ou la cessation de la concession, etc.

– préciser les composantes des coûts[405], la méthode tarifaire, et réviser périodiquement la méthode tarifaire ; adopter les directives comptables nécessaires pour la transparence des comptes de l'opérateur ;
– vérifier la correcte rédaction du plan d'ATO et émettre les observations et prescriptions nécessaires ;
– approuver les tarifs du service de l'eau, qu'il soit déjà exercé sous forme de SII ou pas. Dans le cas où l'autorité concédante serait défaillante et ne proposerait pas le tarif, la mettre en demeure sous 30 jours, puis si besoin fixer d'autorité le tarif sur la base des informations disponibles en privilégiant la protection des usagers ;
– exprimer les avis qui lui paraissent pertinents en matière de service de l'eau, formuler des propositions de révision des règles en vigueur ;
– assurer la protection des droits des usagers ; le cas échéant imposer des indemnisations ;
– assurer la collecte des données et informations, leur traitement statistique et leur mise à disposition généralisée ;
– en l'absence de règles ou d'orientations de la part des autorités qui en auraient la charge, et dans l'attente, prendre toutes décisions et faire le nécessaire pour que le service soit assuré.

AEEG prendra ensuite le nom de « Autorité pour l'énergie électrique, le gaz et le service de l'eau » (AEEGSI)[406], sigle que nous utiliserons dans la suite.

Dès sa désignation, AEEGSI s'organise pour assurer ses missions. Prenant en compte l'urgence de redéfinir une méthode tarifaire du fait que le référendum avait rendu caduque la MTN, elle met en place en mars 2012 des groupes de travail avec des représentants des parties prenantes du secteur.

Elle publie en mai 2012 un premier document de consultation publique pour préparer l'élaboration d'une nouvelle méthode tarifaire et caler les enjeux. Elle y présente son appréciation des conséquences du référendum et de la nécessité de la prise en compte de tous les coûts, y compris les coûts financiers du capital, dans la détermination du tarif[407]. Du fait de la situation confuse et notamment le manque de données nécessaires dans l'immédiat pour fonder les évolutions attendues[408], elle y propose la mise en place d'une période tarifaire transitoire.

Sur la base des réponses reçues, AEEGSI publie un second document de consultation en juillet 2012, focalisé sur la méthode tarifaire transitoire pour 2012-2013 ; les modalités proposées sont

---

[405] Le décret précise notamment « y compris les coûts financiers de l'investissement et de la gestion ».

[406] « *Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico* » (AEEGSI)

[407] AEEG se fonde notamment sur la décision de la Cour constitutionnelle qui avait eu à se prononcer sur la recevabilité du référendum et qui avait notamment indiqué que le référendum ne changeait pas le fait que le tarif devait assurer « *la couverture intégrale des coûts d'investissement et d'exploitation …* ». Elle se fonde également sur une Communication de la Commission Européenne qui précise que le tarif du service de l'eau doit intégralement couvrir « *les coûts financiers du service, dont les coûts du capital (part du capital et part des intérêts, ainsi que l'éventuel rendement du capital net* ». Elle fait en outre référence au DLgs 267/00 (« *Testo Unico Enti Locali* ») qui prévoit que les entités concernées approuvent les tarifs des services publics de façon à assurer l'équilibre économico-financier de l'investissement et de la gestion.

[408] Le document de consultation indique ainsi : « *Le secteur de l'eau est caractérisé par une forte fragmentation des gestionnaires, … …Il est également particulier qu'il n'existe pas de liste complète des opérateurs au niveau national, dont le nombre est estimé à environ 3000 entités.* » … « *…, le secteur apparaît caractérisé par une extrême fragmentation, avec probablement des milliers d'opérateurs, dont une grande partie en régie directe plus encore qu'en « in house »* ». … « *…, d'un côté, le SII sur un même territoire n'est pas toujours géré par un unique opérateur, d'un autre, il existe un nombre considérable de Communes (non quantifié) qui n'ont pas adhéré à la gestion unique et qui ont attribué les services du SII à un nombre non précisé d'opérateurs, dont la comptabilité n'est pas facilement individualisable* » … « *En fait, il manque même un recensement centralisé des opérateurs qui gèrent une ou plusieurs activités du SII.* »

différenciées selon que la tarification précédente était fondée sur la méthode CIPE, la MTN ou une autre méthode[409].

AEEGSI lance également le 2 août 2012 une collecte de données techniques, économiques et patrimoniales, dont elle souligne dans son rapport 2013 qu'elle est « *la plus détaillée* [jamais] *engagée sur le territoire* ». La date limite pour le retour des éléments est fixée au 13/10/2012 (prolongée pour certaines catégories de gestionnaires). Bien que les premières données reçues comportent beaucoup de lacunes et d'incohérences, elles constitueront un échantillon suffisant pour préciser la situation.

Après analyse des réponses aux consultations et organisation de séminaires ouverts au public pour discuter de façon transparente du détail des propositions et des simulations réalisées, AEEGSI arrête fin décembre 2012[410] la méthode tarifaire transitoire (MTT)[411] pour les années 2012 et 2013. Une délibération du 28/2/2013[412] vient lui apporter quelques modifications et la compléter pour les gestionnaires ex-CIPE (MTC)[413]. Ces deux méthodes ont pour but notamment de permettre la continuité de la tarification en assurant un lien (et en évitant des augmentations trop brutales) avec la tarification antérieure, et de compléter la collecte des données pour mieux préparer la période suivante.

Ces délibérations sont rapidement complétées par d'autres délibérations, elles-mêmes généralement adoptées après consultation des parties prenantes, notamment :

- directive pour la transparence des documents de facturation (28/12/2012)
- lignes guides pour la vérification de la mise à jour des planifications d'ATO[414] (février 2013) ;
- méthode pour évaluer la valeur résiduelle des investissements en fin de concession[415] (mars 2013).

A 41.7 : Depuis 2013, la mise en place du nouveau dispositif

A 41.7.1 : La poursuite de l'affinage du dispositif

AEEGSI poursuit et approfondit son analyse du secteur de l'eau, notamment grâce aux informations et données récoltées dans le cadre de la démarche d'approbation des tarifs. Elle affine également, au fur et à mesure, les règles régulant le secteur. Toutes ces règles ont au préalable fait l'objet d'une information et d'une consultation publique. On peut notamment citer :

- les règles de séparation comptable pour le service de l'eau,

---

[409] Le premier document pour la consultation indique à ce sujet : « *Certaines Régions, devant les carences de la MTN, ont promulgué des méthodologies régionales. Cependant, suite à des recours introduits par le gouvernement devant la Cour constitutionnelle, toutes ces méthodologies (et les lois régionales qui les avaient promulguées) ont été déclarées inconstitutionnelles (voir par exemple la dite « Méthode lombarde), exception faite de celle promulguée par la Région Emilie Romagne.* »

[410] Délibération AEEG du 28/12/2012, 585/2012/R/idr, « Régulation du service de l'eau : approbation de la méthode tarifaire transitoire (MTT) pour la détermination des tarifs pour les années 2012 et 2013 ».

[411] « *Metodo tariffario transitorio* » (MTT)

[412] Délibération AEEG du 28/02/2013, 88/2013/R/idr, « Approbation de la méthode tarifaire transitoire pour les gestionnaires ex-CIPE (MTC) pour la détermination des tarifs pour les années 2012 et 2013 – modification et intégration à la délibération 585/2012/R/idr ».

[413] « *Metodo tariffario transitorio per le gestioni ex CIPE* » (MTC)

[414] Ces lignes guides précisent notamment les modalités de transmission à AEEG, le contenu minimum des documents et le format d'un certain nombre d'informations nécessaire pour une instruction efficace.

[415] Il s'agit en particulier de garantir la viabilité financière des investissements réalisés par les opérateurs. Dans son rapport de mars 2013, AEEG indique à ce sujet : « *Par la définition des critères et modalités d'évaluation de la valeur de reprise, l'Autorité propose de garantir, avec également les nouvelles règles tarifaires, la soutenabilité financière des investissements et faciliter la bancabilité d'un secteur, celui des services de l'eau, qui présente un besoin élevé de développement d'usines dans les prochaines années.* »

- les règles relatives à l'évaluation des pertes d'eau[416] ,
- les propositions[417] de conventions-type d'attribution du service à un opérateur.

AEEGSI a également élaboré, courant 2013, la méthode tarifaire pour la période 2014-2015 (cf. ci-après).

Le récent décret « *Sblocca Italia* »[418] de septembre 2014 comprend, entre autres, quelques mesures relatives au service de l'eau qui viennent consolider le dispositif et faciliter la résolution des difficultés constatées dans les deux premières années de mise en œuvre. Notamment :

- les AATO sont dorénavant appelées « Entité de gouvernance de l'ATO »[419] (nous continuerons cependant à utiliser le sigle AATO par commodité) ;
- les Régions qui n'ont pas encore identifié les AATO ont jusqu'au 31/12/2014, délai de rigueur, pour le faire. Des dispositions fortes sont prévues en cas de non respect (application des dispositifs constitutionnels de pouvoirs de substitution[420]);
- les entités locales (communes, provinces) participent obligatoirement à l'AATO, à qui sont transférées les compétences relatives au service de l'eau, y compris la programmation des infrastructures ;
- le principe de l'unicité de la gestion du SII est rétabli[421] : l'ensemble du SII sur un même ATO doit être assuré par un opérateur unique. Cependant, lorsque l'ATO correspond à l'ensemble du territoire régional, le service peut être attribué sur des aires territoriales plus réduites que la région, mais non inférieures à la province ou à l'aire métropolitaine[422]. Le cas échéant, les AATO doivent se mettre en règle sur ce point au plus tard le 30/09/2015 ;
- l'attribution du service se fait en respectant les règles européennes et nationales ; l'attribution directe est autorisée pour une société entièrement publique à laquelle participent les entités locales concernées (notion européenne de « in house »).
- les procédures d'élaboration du plan d'ATO, ainsi que les relations entre l'AATO et l'opérateur sont précisées[423].

Il apparaît que le cadre réglementaire est donc encore en évolution pour assurer la mise en œuvre complète de la réforme sur le terrain.

A 41.7.2 : La restructuration des ATO

Suite à la suppression des AATO, qui devait théoriquement intervenir au plus tard le 31/12/2012[424], les Régions se sont engagées dans une redéfinition de leur dispositif allant

---

416 Dès 2013, AEEGSI avait analysé les éléments disponibles concernant les pertes d'eau. Elle en avait conclu qu'elles étaient en réalité très mal connues mais que, malgré les incertitudes, il était clair que la situation se dégradait.

417 Ces propositions étaient toujours en consultation en mars 2015.

418 Décret 133/2014 du 12/09/2014, converti en loi par la loi du 11/11/2014, n. 164, dit « *Sblocca Italia* », ce qui peut se traduire par « Débloquer l'Italie », ou « Libérer l'Italie ».

419 « *ente di governo dell'ambito* »

420 Ces pouvoirs consistent notamment en ce que, après mise en demeure, le gouvernement adopte les dispositions nécessaires ou nomme un Commissaire spécial.

421 Ce principe (« *unicità della gestione* ») figurait dans la loi Galli initiale, mais avait été adouci en 2008 (décret loi du 16/01/2008, n.4) en « unité de gestion » (« *unitarietà della gestione* »), ce qui permettait la présence de plusieurs opérateurs sous réserve que l'un d'eux soit désigné comme coordinateur.

422 Par ailleurs, des dispositions spécifiques continuent à s'appliquer aux communes de montagne d'une population inférieure à 1000 habitants.

423 Les conventions entre l'AATO et l'opérateur sont élaborées sur la base de conventions-type adoptées par AEEGSI. L'attribution est subordonnée à la présentation par l'opérateur de garanties financières permettant de couvrir la réalisation des investissements prévus dans les cinq premières années ; ces garanties doivent être actualisées annuellement pour pouvoir toujours couvrir les cinq années suivantes.

424 Cf. ci-dessus « Janvier 2010 : les AATO sont supprimées ».

parfois, au-delà du seul mode de gouvernance du SII dans les ATO pré-existantes, jusqu'à la définition de nouveaux périmètres d'ATO.

Ce processus avance mais prend plus de temps que prévu. En mars 2015, la situation est la suivante :

- Sur les 19 régions concernées[425], toutes ont fait en sorte de délimiter leurs ATO.
  - 5 régions ont regroupé leurs ATO préexistantes en une seule ATO régionale. Du fait que 5 autres régions étaient déjà dans ce cas auparavant, ce sont donc la majorité des régions (10 sur 19) qui ont maintenant une ATO unique couvrant la totalité du territoire régional[426] ;
  - 4 régions ont prévu plusieurs ATO de dimensions non inférieures à la province ou à l'aire métropolitaine (comme prévu dans la réglementation) ;
  - 5 régions ont proposé des découpages en ATO qui motivent des approfondissements supplémentaires de AEEGSI pour statuer sur leur conformité à la réglementation[427].
  - Au total, par rapport aux 92 ATO existantes avant 2010, il n'y a maintenant plus que 72 ATO[428], et 96 subdivisions si l'on compte les sous-bassins de certaines ATO régionales. Une ATO peut comprendre de 11 à 409 communes.

- 13 régions sur 19 ont également mis en place les entités de gouvernance des ATO[429], concernant 51 ATO sur 72. Dans les six autres régions, des dispositifs provisoires ont été mis en place,

- Dans 11 ATO, réparties dans 7 régions, certaines communes (de 1 à 23 communes par ATO) n'ont toujours pas adhéré à leur ATO, alors que cette adhésion est obligatoire et que, d'après la loi, les services publics locaux à caractère économique ne peuvent être gérés que dans le cadre des ATO[430].

Les différences entre régions ne s'arrêtent pas à la taille des ATO. Les dispositifs de gouvernance sont également très variables, avec parfois des dispositifs très complexes. Dans son rapport d'avril 2014, AEEGSI note à ce sujet : « *Ceux qui attendaient une convergence vers un modèle uniforme sur le territoire national, accélérée par la mise en place d'une régulation de l'Etat indépendante, doivent au contraire prendre acte de l'émergence de disparités croissantes entre les diverses situations régionales …* ».

A 41.7.3 : Les opérateurs

Comme indiqué ci-dessus, le décret « *Sblocca Italia* » prévoit que les opérateurs uniques sont mis en place au plus tard le 15/9/2015. En mars 2015, AEEGSI dénombrait encore 15 ATO qui n'avaient toujours pas désigné leur opérateur unique. En outre, même lorsque l'opérateur unique a été désigné, il apparaît qu'il y a encore, de façon diffuse, certaines portions de territoire qui ne sont toujours pas gérés par l'opérateur unique choisi par l'AATO[431].

---

[425] Rappel : il y a 20 Régions en Italie, mais un jugement du Conseil Constitutionnel a statué sur le fait que la région Trentin – Haut Adige n'est pas concernée par la réglementation sur le SII.

[426] 5 de ces régions ont subdivisé leur ATO unique en 3 à 9 sous-bassins.

[427] Par rapport aux règles de délimitation fixées par la loi, AEEGSI a identifié sur ces 5 ATO de possibles problèmes relatifs la plupart du temps à des questions de choix entre limites administratives (provinces) et limites hydrographiques. La réglementation permet en effet également la prise en compte des bassins hydrographiques.

[428] Ce chiffre n'est peut-être pas définitif : la région Campanie devant par exemple adopter une nouvelle loi régionale avec une nouvelle délimitation des ATO.

[429] Cf. ci-après décret « *Sblocca Italia* ».

[430] La loi prévoit que les infrastructures sont transférées gratuitement des entités locales (les communes ou leurs groupements) à l'ATO, sous réserve de dispositions spécifiques pour les infrastructures délibérées avant 2006. AEEGSI a vérifié par test que la loi était effectivement correctement appliquée, et a corrigé le cas échéant les tarifs pratiqués.

Il n'a pas été possible à la mission de trouver une synthèse actualisée et fiable des types d'opérateurs, mais ceux-ci sont majoritairement publics ou mixtes, comme la carte de la figure 114, qui présente la situation en 2012[432], le fait clairement apparaître.

Le paysage des opérateurs est cependant appelé à évoluer, notamment du fait des modifications apportées par le récent décret « *Sblocca Italia* ».

Il est à noter que certains opérateurs sont également opérateurs d'autres services publics. Ainsi par exemple :

- à Venise : Veritas[433] intervient dans l'eau, l'assainissement, l'énergie et les déchets,
- à Milan : MM Spa[434] intervient également dans les transports urbains et l'aménagement. Créée en 1955 pour les transports, elle a pris en charge le service de l'eau, géré auparavant en régie, en 2003.

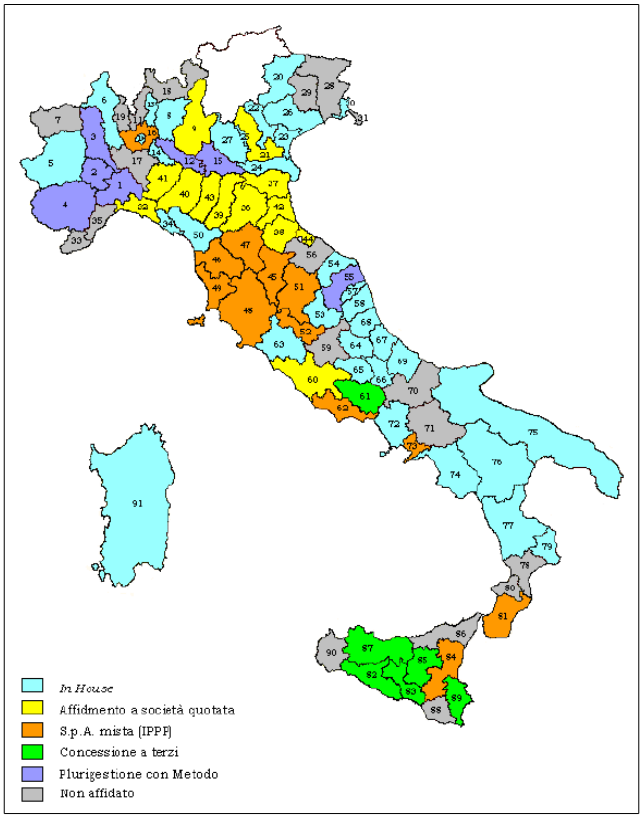


Figure 114: Opérateurs italiens. Situation en 2012. Source : Bordin et al., 2013.

A 41.7.4 : L'élaboration et l'approbation des tarifs 2012-2013

Suite à la définition de la MTT fin 2012, les AATO et autres entités compétentes devaient préparer les propositions de tarifs 2012 et 2013 sur la base de la nouvelle méthodologie, avec la participation du gestionnaire concerné, et transmettre pour approbation à AEEGSI avant le

---

431 Parfois cependant, la permanence d'un ancien opérateur est de droit lorsque celui-ci est en redressement judiciaire et est donc « protégé ».

432 D'après la communication « *Firms' governance, efficiency and tariffs in water service provision : empirical evidence from the Italian case – Very preliminary version* » de MM A Bordin, M Padula et P Valbonesi, 7/02/2013. NB : Les indications de cette carte n'ont pu être vérifiées.

433 « *Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi* », société par actions à capitaux totalement publics (les communes).

434 *Metropolitana Milanese S.p.a.*

31/3/2013 (délai reporté au 31/4/2013 sur requête expresse des AATO) leurs demandes d'actualisation tarifaire.

Les éléments reçus se sont révélés souvent incomplets. Par délibération du 20/06/2013, AEEGSI a donc précisé la nature de ce qui était systématiquement demandé aux AATO et aux opérateurs, en clarifiant notamment la relation entre le Programme d'intervention, l'élaboration du tarif, la programmation économico-financière et le niveau de service. Sur cette base a été engagée une méthode pour la collecte de tous les actes et informations nécessaires pour permettre l'approbation des tarifs.

AEEGSI a engagé également, dans le même temps, une action contre les faits de non-respect caractérisé de la règle (notamment : révisions de tarifs sans demande d'approbation...). Les délibérations adoptées[435] par AEEGSI lui permettent de fixer le tarif d'office dans les cas où elle ne peut appliquer les méthodes tarifaires prévues. Pour 2012 et 2013, elle a ainsi décidé d'appliquer au tarif préexistant un coefficient multiplicateur dit « ϑ » égal à :

- 0,9, soit une diminution du prix de 10 %, dans les cas où l'opérateur n'a pas transmis les éléments demandés, en totalité ou partiellement, ou dans des formats différents de ceux demandés, ou des données incohérentes ou erronées ;
- 1, c'est-à-dire le gel du prix, lorsque l'opérateur exerce son activité alors que, selon la loi, il ne devrait plus le faire, ou a un tarif qui ne respecte pas les règles (par exemple : facturation d'un volume minimum).

La mise en place de la nouvelle méthode ne s'est pas faite sans mal. Dans son rapport de mars 2013, AEEGSI indique ainsi « *La MTT a été par ailleurs contestée en justice par une multiplicité de personnes – opérateurs, communes, associations représentatives de consommateurs et de comités promoteurs du référendum (aujourd'hui sont en cours au total, avec le TAR Lombardia, 35 autres recours contre la méthode et les actes correspondants) – qui ont fondé leur défense sur des motifs et des arguments opposés, mettant en évidence le fait que le secteur des services de l'eau est caractérisé par la présence de positions et d'intérêts dichotomiques et inconciliables, contexte dans lequel l'Autorité a eu à exercer dès le départ de ses nouvelles fonctions.* »

AEEGSI est également souvent confrontée à des incohérences dans les propositions des AATO. Toujours dans son rapport de mars 2013, elle note « *La tendance à considérer le tarif du service intégré de l'eau comme une variable indépendante des coûts de gestion et d'investissements correspondants, ou sans influence sur la qualité de service que l'on souhaite garantir aux usagers, est également évidente dans chacune des situations où l'entité d'ATO a approuvé un tarif inférieur à celui qui résulte de l'application de la méthodologie définie par l'Autorité.* »

En avril 2014, la situation de l'approbation des tarifs était la suivante :

- 74 AATO (sur la base des anciennes ATO qui en comptaient au total 92), comportant 137 opérateurs de SII (auxquels s'applique la MTT) et desservant 78 % de la population dans 5499 communes (sur environ 8000) avaient transmis des demandes d'actualisation du tarif. Sur ces 137 gestionnaires :
  - AEEGSI avait pu instruire et approuver les tarifs de 76 d'entre eux ;
  - les tarifs de 51 d'entre eux étaient encore en instruction ;
  - 9 d'entre eux avaient eu leurs propositions de réévaluation refusées.

- 968 entités autres que des ATO, compétentes pour fixer la tarification, en référence à autant de gestionnaires ex-CIPE (auxquels s'applique la MTC), desservant 16 % de la population dans 1481 communes, avaient également transmis des demandes d'actualisation du tarif. AEEGSI avait pu instruire 458 de ces demandes[436] ; seules 13 d'entre elles avaient vu leur tarif approuvé, alors que 445 avaient eu leur tarif fixé d'office, dont :

[435] Cf. en particulier la délibération 347/2012/R/idr du 2/08/2012, art 2.7, complétée par l'art. 6.7 de la délibération 585/2012/R/idr du 28/12/2012.

[436] Les 510 gestionnaires ex-CIPE pour lesquels AEEGSI ne s'était pas encore prononcé étaient dans leur grande majorité des gestionnaires qui avaient transmis des informations insuffisantes.

– 194 avec ϑ = 0,90 (diminution du tarif de -10%),
– 251 avec ϑ = 1, c'est à dire tarif bloqué.

A 41.7.5 : La gestion des conséquences du référendum pour 2011

Dans la même période, AEEGSI a également eu à régler la délicate question des conséquences du référendum sur les facturations émises pour la période postérieure au référendum mais antérieure à celle couverte par la MTT, soit de juillet à décembre 2011 ; cette question peut sembler accessoire mais AEEG avait constaté qu'elle faisait l'objet de fortes controverses lors des consultations.

Après avoir demandé l'avis du Conseil d'État sur ce sujet[437], AEEGSI engage dès fin janvier 2013[438] l'élaboration des dispositions nécessaires pour régler le problème posé par la non application immédiate du référendum. Ce travail a abouti en juin 2013[439] à la publication des dispositions de restitution aux usagers[440] . Fondées sur les règles nationales et européennes de couverture de l'ensemble des coûts du service, elles prévoient que :

- les AATO doivent transmettre dans les trois mois à AEEGSI, pour vérification, le calcul du montant à restituer pour la période de juillet à décembre 2011. Ce montant est égal à la rémunération du capital prévue par la MTN[441], de laquelle sont déduits :
  – les coûts financiers effectivement supportés et documentés par le gestionnaire pour le SII,
  – les charges fiscales correspondantes,
  – les provisions pour créances douteuses ;

- le montant global par ATO ainsi calculé est divisé par le nombre d'abonnés domestiques (nombre de parties fixes) ;

- AEEGSI vérifie les calculs proposés et répond dans les 60 jours. En l'absence de remarques dans ce délai, les opérateurs restituent les montants correspondants aux usagers dès la facturation suivante.

En décembre 2013[442], AEEGSI publie la liste des AATO qui n'ont pas fait l'objet de remarques, ainsi que la liste des AATO pour lesquelles il y a un problème ou qui n'ont pas communiqué les éléments demandés. Elle prévoit également, pour ce dernier cas les dispositions qu'elle appliquera pour déterminer d'office le montant de la restitution, au titre de ses pouvoirs de régulateur[443].

---

[437] AEEGSI a demandé son avis au Conseil d'État le 23/10/2012. L'avis du Conseil d'État a été rendu le 25/01/2013. Le Conseil, après une très longue démonstration, statue sur le fait que le décret MTN avait effectivement été appliqué entre le 21/07/2011 et fin 2011 en contradiction avec le résultat du référendum. Mais, en conclusion, il indique simplement que « *L'Autorité tiendra compte de tout cela – dans le respect du cadre réglementaire global qui, au plan national et européen, réglemente les critères de calcul du tarif, en particulier imposant que l'on assure la couverture des coûts – dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus et dans l'élaboration de ses évaluations techniques conséquentes et autonomes, lors de l'adoption des nouvelles dispositions tarifaires.* »

[438] Délibération AEEGSI du 31/01/2013, 38/2013/R/IDR

[439] Délibération AEEGSI du 25 juin 2013, 273/2013/R/IDR

[440] NB : la restitution est faite au bénéfice des usagers domestiques ; les ATO ou opérateurs peuvent élargir le dispositif à d'autres catégories de bénéficiaires, sous réserve de motivation.

[441] Rappel : la MTN prévoyait une rémunération du capital investi, net des amortissements et subventions, à hauteur d'un taux forfaitaire de 7 % par an.

[442] Délibération AEEGSI du 5/12/2013, 561/2013/R/IDR

[443] Le calcul d'office réalisé par AEEGSI est assez désavantageux pour les opérateurs. Il se base sur les seules informations disponibles, en prenant systématiquement l'option la plus avantageuse pour les usagers en cas de données insuffisantes. Les provisions pour impayés ne sont pas prises en compte. Si besoin, on utilise les remboursements moyens constatés sur d'autres AATO, etc.

A 41.7.6 : La méthode d'élaboration des tarifs 2014-2015

A 41.7.6.1 :Procédure

Fin 2013[444], AEEGSI adopte une délibération fixant la méthode de définition des tarifs pour les années 2014 et 2015. Cette méthode, appelée « *Metodo tariffario idrico* » (MTI - méthode tarifaire pour l'eau) s'applique à tous les opérateurs qui, à quelque titre que ce soit, mettent en œuvre tout ou partie des services d'eau, d'assainissement et d'épuration, en gros ou au détail. AEEGSI la présente comme « asymétrique » (pour tenir compte des hétérogénéités territoriales) et graduelle dans l'application des critères généraux[445], de façon à prendre en compte et assimiler les règles et situations précédemment en vigueur.

La procédure d'élaboration du tarif comprend les étapes suivantes :

- préparation des propositions de tarifs par les AATO[446] :
  - définition des objectifs et, sur la base de la proposition du gestionnaire pour les atteindre, rédaction du programme d'action ;
  - détermination des propositions de tarifs pour les années 2014 et 2015 sur la base des règles de détermination tarifaire applicables (cf. ci-dessous) ;
  - rédaction et approbation du plan d'affaires 2014-2017, qui garantisse « *l'atteinte de l'équilibre économico-financier et, dans tous les cas, le respect des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie de la gestion, y compris les investissements programmés* »[447] ;
  - proposition de mise à jour de la convention de gestion, sur la base du cadre ainsi tracé.
- Transmission des propositions par l'AATO à AEEGSI, pour approbation.

Une procédure spécifique est prévue

- dans le cas de non-respect de l'obligation de transmission des données, informations et proposition de tarif à AEEGSI, qui dans ce cas détermine d'office le tarif, avec une pénalisation (diminution du prix de 10%) ;
- dans le cas où il y a des causes empêchant la mise à jour tarifaire[448] (absence de règlement du service, facturation d'un volume minimum obligatoire, absence de délivrance des installations à l'attributaire du service intégré de l'eau de l'ATO, ou invalidité du droit à exercer le service).

La méthode permet également de déterminer la valeur résiduelle des immobilisations pour gérer les fins de concessions.

La délibération MTI prévoit également des éléments pour les ATO qui n'ont pas encore eu leurs tarifs 2012 et 2013 approuvés par AEEGSI[449].

---

[444] Délibération AEEGSI du 27/12/2013, 643/2013/R/idr

[445] Critères généraux de transparence, d'accountabilité, cohérence, efficience et efficacité, ainsi que de convergence.

[446] Comme tous les services ne sont pas encore assurés dans le cadre du SII, la délibération précise « par les entités d'ATO ou par les autres entités compétentes à ce titre ».

[447] décret législatif n° 152/06

[448] Sont interdits d'évolution tarifaire les opérateurs dont le titre à exercer le service a été déclaré invalide en justice, ou annulé par l'administration, ainsi que les opérateurs qui, après attribution du SII par l'AATO à un autre opérateur, n'ont pas remis les ouvrages à ce dernier, ainsi que les opérateurs qui n'ont pas adopté de charte de service ou qui continuent à facturer un volume minimum.

[449] Il est notamment prévu le cas où, lorsque une AATO est défaillante à transmettre des propositions ou des informations, l'opérateur peut présenter à l'AATO, avec copie à AEEGSI, une demande d'actualisation du prix accompagnée de tous les éléments nécessaires. AEEGSI met alors en demeure l'AATO de lui transmettre sa proposition sous 30 jours, après quoi elle statue sur la base des éléments dont elle dispose.

A 41.7.6.2 :Détermination du tarif maximum

En matière de calcul du tarif, le principe est que la méthode permet de définir un multiplicateur annuel maximum du tarif moyen ; ce multiplicateur est appelé « ϑ ». Ce multiplicateur est en outre plafonné sur la base de l'inflation programmée, d'un facteur « K » limiteur de l'augmentation du prix, et de l'importance relative des investissements programmés. Ainsi, l'augmentation du prix d'une année sur l'autre pour 2014 et 2015 ne peut dépasser :

- 6,5 %[450] par an lorsque les investissements à réaliser sur la période 2014-2017 ne sont pas trop importants[451],
- 9 %[452] par an lorsque les investissements à réaliser sur cette période sont importants relativement aux recettes prévues[453].

Si l'entité d'ATO souhaite mettre en œuvre un tarif qui ne dépasse pas le multiplicateur ainsi calculé, AEEGSI se contente de vérifier le respect des règles ; si l'entité d'ATO souhaite aller au delà de ce multiplicateur maximum pour assurer l'atteinte d'objectifs spécifiques, elle doit présenter une demande motivée à AEEGSI avec des justifications détaillées.

Les entités d'ATO doivent transmettre leurs propositions de tarifs pour 2014 et 2015, accompagnées de tous les éléments demandés (comptes des années antérieures, investissements prévus, prévisions économico-financières, etc.) avant le 31/03/2014[454]. AEEGSI approuve le tarif dans les 90 jours[455], sauf nécessité d'approfondissement particulier.

AEEGSI vérifie la cohérence du programme d'investissement et de la planification économico-financière avec les objectifs de niveau de service, les propositions d'évolution de tarif et l'équilibre financier de la gestion.

Dans la MTI, les coûts d'exploitation sont évalués pour l'essentiel sur la base des coûts constatés les années précédentes, affectés le cas échéant d'objectifs d'évolution, en tenant compte également des investissements prévus. À noter que les coûts pris en compte incluent la couverture des charges de fonctionnement de l'entité d'ATO, une contribution au fonctionnement de AEEGSI ainsi que la couverture des impayés[456].

Le coût du capital est pris en compte. Le capital investi (hors subventions) non amorti est rémunéré avec un taux calculé comme la somme d'un « taux d'intérêt de référence », calculé sur la base d'un panel de taux constatés sur le marché financier diminués de l'inflation[457], et

---

[450] soit 1,5 % au titre de l'inflation programmée et 5 % au titre de la limitation de l'augmentation du prix hors inflation.

[451] En mai 2014, sur 91 opérateurs pour lesquels les données étaient disponibles, 39 étaient dans ce cas.

[452] soit 1,5 % au titre de l'inflation programmée, et 7,5 % au titre de la limitation de l'augmentation du prix hors inflation.

[453] En mai 2014, sur 91 opérateurs pour lesquels les données étaient disponibles, 52 étaient dans ce cas.

[454] Dans le cas où une AATO ne respecte pas ce délai, l'opérateur peut transmettre à l'AATO une demande d'actualisation, accompagnée de toutes les informations nécessaires, avec copie à AEEGSI. AEEGSI met alors en demeure l'AATO de lui transmettre ses propositions dans les 30 jours ; sans réponse adéquate, AEEGSI statue sur la base des éléments disponibles. En mai 2014, 118 demandes d'opérateurs étaient examinées par AEEGSI dans ce cadre.

[455] Dans l'attente de l'approbation du tarif, la MTI prévoit le détail des tarifs provisoires à appliquer. In fine, la différence entre les tarifs provisoires et le tarif approuvé fait l'objet d'une régularisation prise en compte dans le calcul final.

[456] Le coût des impayés est fondé sur un ratio d'impayés à 24 mois. Ce taux est forfaitisé, de façon à inciter les gestionnaires à être efficients dans leur action de recouvrement. Les taux sont différenciés par grande région pour tenir compte de la réalité constatée : le taux d'impayés maximum pris en compte est de 1,6 % dans les régions du Nord, 3 % dans les régions du Centre et 6,5 % dans les régions du Sud, sauf situation très particulière motivée et assortie d'un plan d'action spécifique.

[457] Ce taux est calculé à l'aide d'une formule assez complexe faisant intervenir de multiples paramètres. L'annexe à la délibération n'indique pas le résultat du calcul, mais elle fixe la valeur de chaque paramètre pour 2014 et 2015. Un calcul effectué sur cette base montre que ce taux s'élève à 2,61 %, soit 4,15 %/an diminués de l'inflation « programmée » de 1,5 %/an.

d'un taux pour la couverture du niveau de risque du secteur[458]. Ces taux sont complétés par un taux représentatif des charges fiscales[459]. Pour les années 2014 et 2015, il apparaît que la somme de ces trois taux s'élève à 6 %/an, hors inflation.

Les coûts pris en compte intègrent également la mise en place d'un « fond pour de nouveaux investissements ».

A 41.7.6.3 :Structure tarifaire

La structure tarifaire proposée par les entités d'ATO doit permettre de couvrir l'ensemble de ces coûts. Elle comprend une partie fixe, d'un montant tel que son produit total soit inférieur à 20 % de la recette totale attendue, et une partie variable liée au volume. Cette partie variable comprend plusieurs tranches de tarification à prix progressifs[460] :

- une tranche dite « aidée »[461], appliquée uniquement aux usagers domestiques pour les usages essentiels. La délibération uniformise le niveau de ces usages et le fixe à 30 m³/an par usager domestique ;
- une tranche dite « de base », dont le prix correspond au prix moyen du m³ (déduction faite de la partie fixe) ;
- de une à trois tranches dites « excédentaires », à prix progressifs.

Il est prévu que, lorsqu'il y a différentes zones tarifaires dans une même ATO, l'entité d'ATO fasse progressivement converger les tarifs (tout en limitant l'évolution annuelle dans chacune de ces zones).

A 41.7.7 : Coûts et prix de l'eau constatés

En mars 2015, le processus d'approbation des tarifs était bien avancé mais toujours en cours. À ce stade :

- 68 % de la population était couverte par des plans et tarifs approuvés par AEEGSI ;
- 15 % de la population était couverte par des tarifs arrêtés d'office par AEEGSI ;
- 17 % de la population n'avait pas encore de tarifs approuvés.

La situation est très variable selon les régions. La figure 115 présente, par grandes régions, le taux de population couverte respectivement par :

- des tarifs approuvés selon la MTI, pour 116 opérateurs au total ;
- des tarifs arrêtés d'office par AEEGSI avec ϑ=1 (pas d'augmentation, pour 284 opérateurs) ou ϑ=0,9 (diminution du tarif de 10 % pour 1272 opérateurs),
- des tarifs non encore approuvés par AEEGSI.

Il apparaît clairement que les régions du sud de l'Italie concentrent le plus de difficultés.

---

[458] Ce taux est également calculé à l'aide d'une formule, un peu moins complexe, faisant intervenir plusieurs paramètres. Il est indiqué que la valeur de ces paramètres est évaluée en référence à ce qui est constaté sur le marché, mais sans que soient précisés les modalités de cette évaluation. Là encore, l'annexe n'indique pas le résultat du calcul mais fixe la valeur de chaque paramètre pour 2014 et 2015. Sur cette base, ce taux s'élève à 1,57 %/an, soit 1,6 %/an déflatés de l'inflation « programmée ».

[459] Ce taux, qui s'applique également au capital investi non amorti, résulte là encore d'une formule complexe. L'annexe n'indique pas le résultat du calcul mais elle fixe la valeur de chaque paramètre pour 2014 et 2015 ; sur cette base, il apparaît que ce taux s'élève à 1,9 %/an.

[460] Ce principe de tarif progressif a été institué par la loi. Plus précisément, c'est la partie du prix relative à l'eau potable qui fait l'objet de tranches de volume à prix progressifs ; pour la partie du prix relative à l'assainissement et à l'épuration, la part variable en fonction du volume ne comprend qu'un seul prix au m³.

[461] « *tariffa agevolata* ».

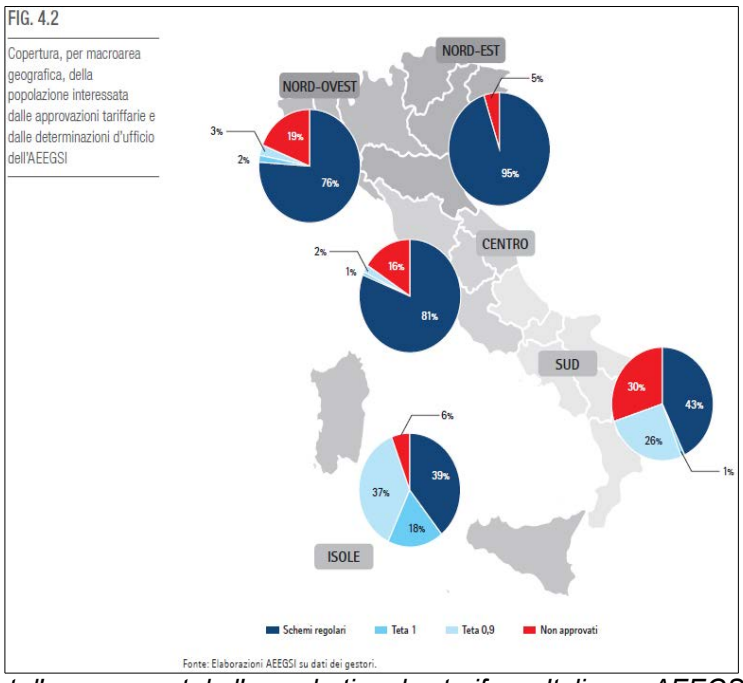


Figure 115: État d'avancement de l'approbation des tarifs en Italie par AEEGSI et modes de détermination de ces tarifs – mars 2015. Bleu foncé : tarifs fixé en application de la « méthode tarifaire pour l'eau ». Bleu clair : tarifs arrêtés d'office par le régulateur (bleu très clair : baisse de 10 %, bleu moyen : stabilité). Rouge : tarifs non encore approuvés.

Sur les ATO avec tarifs approuvés, l'augmentation moyenne du prix de l'eau a été de 6,45 % en 2014 et 5,92 % en 2015. En comptant également les ATO sur lesquelles le tarif a été déterminé d'office par AEEGSI, l'augmentation moyenne est de 4,12 % en 2014 et 4,54 % en 2015. Cependant, ces taux moyens peuvent varier selon les régions (de plus de 6 % en moyenne au Nord-Ouest et au Centre à 0 % dans les îles). Le prix moyen national s'élève à 1,57 €/m³ [462], mais ce prix moyen varie selon les régions, de 1,24 €/m³ au Nord-Ouest à 1,97 €/m³ au Centre.

La figure 116 présente la décomposition du prix en 2014, région par région, selon les différents coûts :

- $Opex_{end}$: coûts de fonctionnement « endogènes » (internes à l'opérateur) ;
- $Opex_{al}$: coûts de fonctionnement « actualisables » (ou « externes »)[463] ;
- Capex : coût des immobilisations : (amortissements, coûts financiers et coûts fiscaux) ;
- FoNI : Alimentation du fond pour de nouveaux investissements ;
- ERC : coûts environnementaux et coût de la ressource. Ces coûts sont prévus dans la MTI mais égaux à 0 pour 2014[464] ;
- Rctot : soldes et régularisations[465].

---

[462] Ce prix n'inclut pas la TVA, qui s'élève à 10 %.

[463] Coûts externes : électricité, achats d'eau en gros, redevances aux propriétaires des infrastructures (pour l'essentiel : remboursement des annuités d'emprunt), autres coûts spécifiques

[464] Pour 2015, les coûts environnementaux et de la ressource devront être précisés et pris en compte. La Commission Européenne en a fait une condition, au niveau national, pour l'accès aux fonds structurels, et a fixé la date limite de mise en place au 30/06/2015. AEEGSI a publié le 30/10/2014 un document de consultation présentant ses orientations (notamment : mise en place progressive) et propositions pour ce faire ; elle a publié la méthode de calcul de ces coûts pour 2015 le 23/12/2014 (délibération 662/2014/R/idr). Sur cette base, les AATO et opérateurs devaient déterminer les coûts correspondants et les communiquer à AEEGSI en avril 2015 ; AEEGSI devait en publier le résultat fin mai 2015. AEEGSI a publié un communiqué le 6/07/2015 indiquant que les données reçues de 63 ATO (et deux autres entités compétentes) faisaient apparaître un coût environnemental et de la ressource de 346 M€ au total.

[465] Il s'agit notamment de tenir compte des régularisations concernant les années antérieures.

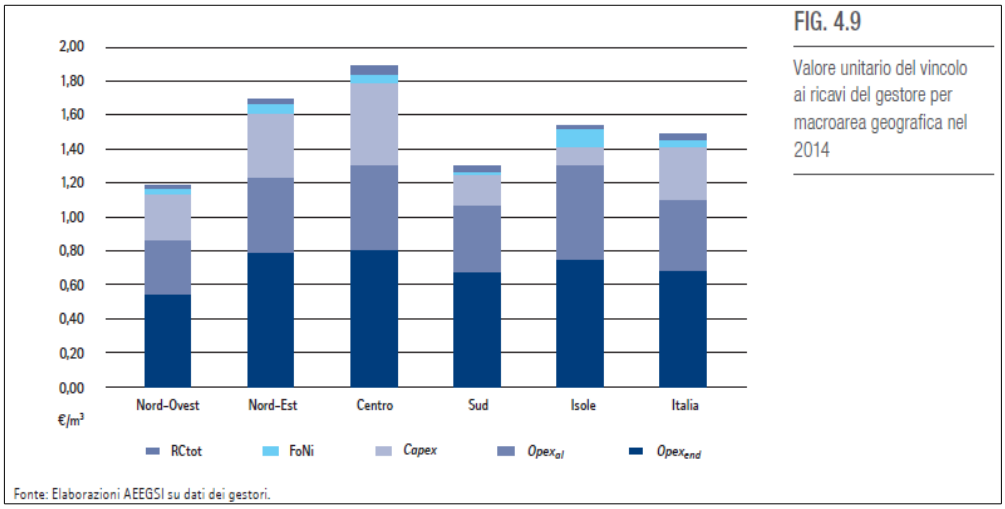


Figure 116: Décomposition du prix de l'eau en Italie – année 2014

Le prix de l'eau reste encore au global très faible et que la part relative au fonctionnement courant est très largement prépondérante. Il est clair que, dans les années à venir, le prix sera amené à augmenter fortement pour permettre le financement des investissements.

A 41.7.8 : La mise en place d'un suivi de la qualité du service

AEEGSI a également réalisé en 2014 une enquête sur la qualité de service, plus particulièrement orientée sur les utilisateurs domestiques. Les indicateurs utilisés à ce stade sont les suivants :

– durée d'activation de la fourniture du service,
– fréquence de facturation[466],
– durée d'attente (en jours) pour la rectification de la facture[467],
– durée d'attente pour la vérification du compteur sur demande de l'usager,
– nombre de relevés du compteur dans l'année,
– durée d'attente (en jours) pour la réponse à une demande écrite,
– type de modalités de paiement possibles,
– horaires d'ouverture au public (physique et téléphonique) et temps d'attente,
– type de résolution amiable des conflits,
– continuité du service[468].

L'enquête se fonde sur les éléments transmis par les opérateurs pour les années 2012 et 2013 ; les opérateurs qui ont communiqué leurs éléments représentent 70 % de la population du pays. Le tableau suivant synthétise les premiers résultats de cette enquête pour les indicateurs principaux et pour les différents types d'usage.

La poursuite et l'affinage de ce travail devrait aboutir, in fine, à la publication périodique d'un suivi permanent de la qualité de service, permettant une comparaison entre opérateurs consultable par tous.

---

[466] Un décret prévoit que la fréquence de facturation ne peut être inférieure au semestre, mais n'est respecté que dans 78 % des cas. Lorsqu'il l'est, il peut y avoir 2, 3 ou 4 factures dans l'année selon les opérateurs.

[467] lorsque le volume estimé par l'opérateur est supérieur au volume auto-mesuré par l'usager, et que ce dernier demande une rectification. En moyenne, 60 % sont payés dans les 20 jours.

[468] NB : contrairement aux autres indicateurs, les résultats sur cet indicateur ne sont pas présentés dans les documents consultés.

A 41.8 : Abréviations et acronymes

	Italien	Français (traduction)
ATO	Ambito Territoriale Ottimale	Aire territoriale optimale
AATO	Autorità d'ambito territoriale ottimale	Autorité d'aire territoriale optimale
COVIRI	Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche	Comité de surveillance de l'utilisation des ressources en eau
OCDE		Organisation pour la Coopération et le Développement économique
MTN	Metodo Tariffario Normalizzato	Méthode tarifaire normalisée (1996)
SII	servizio idrico integrato	service intégré de l'eau
TUA	Testo Unico dell'Ambiente	Texte unique de l'environnement (équivalent du code de l'environnement français)
CoNVIRI	Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche	Commission nationale pour la surveillance des ressources en eau
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale	Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementale
SIViRI	Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche	Système d'information pour la surveillance des ressources en eau
AEEG	Autorità per l'energia elettrica e il gas	Autorité pour l'énergie électrique et le gaz
AEEGSI	Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico	Autorité pour l'énergie électrique, le gaz et le service de l'eau
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica	Comité interministériel pour la programmation économique
MTT	Metodo tariffario transitorio	Méthode tarifaire transitoire
MTC	Metodo tariffario transitorio per le gestioni ex CIPE	Méthode tarifaire pour les gestionnaires ex-CIPE
MTI	Metodo tariffario idrico	méthode tarifaire pour l'eau

Annexe 42 : Portugal

La présente annexe ne traite que du Portugal continental. La gestion des services d'eau et d'assainissement dans les deux régions autonomes insulaires des Açores et de Madeira est sensiblement différente et n'a pas fait l'objet d'analyse particulière.

A 42.1 : Contexte historique et cadre institutionnel

Entre 1970 et 1990, le Portugal a connu deux événements politiques majeurs : la « révolution des œillets » en 1974 et l'entrée dans l'Union Européenne en 1986.

A 42.1.1 : La Révolution des Œillets et la Constitution de 1976

Le 25 avril 1974, un coup d'État militaire renverse le régime autoritaire et très centralisé institué en 1933[469] par António de Oliveira Salazar. Ce coup d'État, appelé la « Révolution des Œillets[470] » réalisé dans un contexte de guerres coloniales, soulève l'enthousiasme de la population. Il provoque une révolution pacifique qui va durer deux ans et modifier profondément la structure institutionnelle du pays.

Après deux ans assez troublés, une nouvelle constitution est adoptée le 2 avril 1976. Elle institue de nouveaux pouvoirs locaux démocratiques : les premières élections municipales ont lieu en décembre 1976. Ce nouveau pouvoir local est considéré encore aujourd'hui comme l'une des grandes conquêtes issues de la révolution de 1974 ; c'est un facteur explicatif important de l'organisation du Portugal en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement.

A 42.1.2 : L'entrée dans l'Union Européenne

Le Portugal rejoint la Communauté Économique Européenne le 1er janvier 1985, en même temps que l'Espagne. Le pays présente alors un très sérieux retard de développement par rapport aux autres pays de la CEE : en matière de services d'eau et d'assainissement, seuls environ 60 % de la population est desservie en eau potable, et 40 % en réseau d'assainissement (dont les trois quarts non raccordés à une station d'épuration).

Son adhésion à l'UE va lui apporter de très importants moyens financiers, via les fonds de cohésion et fonds structurels, pour investir et rattraper son retard ; mais elle lui impose également de faire en sorte de respecter les directives européennes correspondantes. La stratégie en matière d'eau et d'assainissement sera rythmée par la succession des programmes des fonds européens. Le dispositif sera organisé notamment pour permettre la meilleure utilisation possible de ces fonds.

A 42.1.3 : Les autorités locales

Les autorités locales prévues par la nouvelle constitution sont, par ordre de taille croissante :

---

[469] NB : Un régime militaire avait déjà mis fin au régime parlementaire antérieur en 1926, dans un contexte de grave crise économique. A. Salazar est nommé chef du gouvernement en 1932 et instaure une nouvelle constitution en 1933. Il quitte le pouvoir en 1968 pour raison de santé (il décède en 1970) et est remplacé par Marcelo Caetano, qui restera au pouvoir jusqu'à la révolution en 1974.

[470] "*Revolução dos Cravos*"

- les « *freguesias*[471] », qui existaient déjà comme autorités locales, sont très anciennes et correspondent peu ou prou aux petites communes rurales françaises. Les freguesias peuvent être rurales ou urbaines (de 1er, 2e ou 3e ordre) ; elles peuvent notamment, par délégation des municipalités, réaliser des investissements ou gérer des services municipaux. Elles peuvent se regrouper en associations de *freguesias*. Elles sont dotées d'une assemblée et d'un conseil d'administration (« *junta de freguesias* »).

- les « *municípios* » (municipalités), créés par la constitution de 1976[472]. Elles regroupent un certain nombre de *freguesias*. Les municipalités sont notamment chargées des services d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets. Depuis 2003[473], les municipalités peuvent s'associer en « *associações de municípios* », qui sont dotées de la personnalité juridique, pour des réalisations d'intérêt commun.

- les « *distritos* » (districts), qui étaient des autorités locales depuis trois siècles, ne sont plus que de simples circonscriptions administratives, destinées à disparaître à la création des Régions.

- les « *regiões* » (régions). La constitution prévoit la création[474] de cinq régions continentales et deux régions autonomes insulaires (Açores et Madeira). Du fait de désaccords politiques persistants[475], les régions en tant que collectivités locales n'ont toujours pas été mises en place au Portugal continental[476] ; ce ne sont aujourd'hui que des régions de programme, dirigées par une « commission de coordination et de développement régional[477] » (CCDR), qui sont des services de la Présidence du Conseil des Ministres.

La Constitution prévoit notamment dans leurs attributions la direction des services publics, la coordination et l'appui à l'action des municipalités, la planification du développement économique et social. Leur non mise en place crée un vide juridique. Leurs compétences sont de fait réparties entre l'État et les municipalités.

Le tableau 70 présente le nombre des entités locales du Portugal continental et le compare à celui de la région française Auvergne-Rhône-Alpes.

Il apparaît que, si le Portugal est 30 % plus grand que la région Auvergne-Rhône-Alpes, tant en population qu'en superficie, la taille d'une *freguesia* portugaise peut se comparer en ordre de grandeur à celle d'une commune française, celle d'une municipalité portugaise à celle d'un canton français, et celle d'un district portugais à celle d'un département français.

---

[471] NB : le terme « freguesias » a remplacé en 1916 (loi n° 621 du 23/06/1916) le terme « paróquias civis », de façon à différencier la structure civile de la structure ecclésiastique.

[472] Il y avait avant 1976 des « concelhos » administratifs sur la même base territoriale, mais qui n'avaient pas le caractère d'autorité locale.

[473] Loi n° 11/2003 du 13/05/2003, qui prévoit la possibilité de créer des « communautés intermunicipales à vocation générale » (*comunidades intermunicipais de fins gerais*) et des « associations de municipalités à vocation spécifique » (*Associações de municípios de fins específicos*).

[474] Il y avait déjà depuis 1969 des régions administratives de planification, dotées de commissions consultatives qui dépendaient du Président du Conseil ; mais les régions n'avaient pas le caractère d'autorité locale.

[475] Les modalités de la création des régions continentales ont été précisées par une loi-cadre de 1991 (*Lei quadro das regiões administravas* – n° 56/91, *13 de Agosto*) qui prévoyait que chacune d'entre elles serait mise en place par une loi qui précise ses compétences et après un vote favorable de la majorité des conseils municipaux représentant la majorité de la population régionale. Un tel accord n'a jamais pu être obtenu. Pour tenter de débloquer la situation, un référendum a été organisé en 1998, mais la proposition a été rejetée ; bien que le vote ne soit pas contraignant du fait de l'insuffisance de participation, cela a durablement bloqué la démarche.

[476] Les régions autonomes insulaires des Açores et de Madeira ont été mises en place dès 1978.

[477] « *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional* » (CCDR).

	Portugal continental	Auvergne-Rhône-Alpes	rapport Portugal / AuRA
Population (Mh)	10,1	7,7	1,3
superficie (10^3 km²)	89	69,7	1,3
densité de population (h/km²)	113,5	110,5	1,0
nombre de freguesias (Portugal) et communes (AuRA)	4050	4189	1,0
nombre de municipios (Portugal) et cantons (AuRA)	278	242	1,1
nombre de districts (Portugal) et Départements (AuRA)	18	13	1,4
nombre de regiões	5		
population de la capitale (Mh)	0,53	0,5	
population de l'aire métropolitaine de la capitale (Mh)	2,1	2,2	

Tableau 70: Nombre d'entités administratives portugaises. Comparaison avec Auvergne-Rhône-Alpes.

A 42.2 : Avant 1993 : des services de piètre qualité gérés par les municipalités

Avant la révolution de 1974, les services d'eau et d'assainissement étaient assurés pour l'essentiel en régie au niveau local (*freguesias* et *concelhos*) par des commissions administratives, même si des sociétés privées pouvaient intervenir dans certains cas, notamment à Lisbonne avec la CAL - Compagnie des Eaux de Lisbonne[478].

En 1971 apparaissent un certain nombre de cas de choléra. Malgré les efforts du ministère de la santé (vaccinations massives, etc.), le choléra s'étend sur un certain nombre de villes, y compris Lisbonne, avec heureusement un nombre limité de cas mais deux décès. Une nouvelle épidémie, nettement plus sérieuse, aura lieu en 1974, avec plus de 2000 personnes touchées et 41 décès. Ces épisodes mettent en évidence les carences des services d'eau et d'assainissement et placent temporairement le sujet sur le devant de la scène. Il apparaît notamment que les autorités locales n'ont pas la capacité technique et financière pour assurer un service de qualité adéquate au plan sanitaire.

Des projets seront élaborés entre 1974 et 1976 par l'administration centrale pour assurer une organisation des services d'eau et d'assainissement[479] au niveau régional, mais cette solution technocratique, portée par le niveau national et en rupture avec le dispositif antérieur, sera confrontée à l'opposition des nouvelles autorités locales, très attachées à la défense de leurs attributions : la nouvelle démocratie portugaise s'est construite notamment sur le renforcement de leur autonomie administrative et financière. Inacceptable au plan politique, le projet de création de « régions d'assainissement de base »[480] sera abandonné en 1978.

[478] La « CAL - *Companhia de Águas de Lisboa* » a été créée en 1868 et est restée concessionnaire du service des eaux de Lisbonne jusqu'à la révolution en 1974, où lui succède EPAL (*Empresa Pública das Águas de Lisboa*), qui sera transformée en société anonyme à capitaux entièrement publics en 1991, sur la base de laquelle sera fondée en 1993 le groupe AdP - Águas de Portugal.

[479] Les portugais parlaient alors de « *saneamento básico* »

[480] « *regiões de saneamento básico* »

Dans la foulée des nationalisations issues de la révolution[481], la loi de « délimitation des secteurs »[482] de 1977 inclut la production et la distribution de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées dans la liste des secteurs d'activités interdits à l'initiative privée[483].

Dans la période 1976-1986, l'assainissement de base (c'est-à-dire l'adduction d'eau potable et l'assainissement des eaux usées urbaines) était considéré comme une question de premier ordre au niveau national, justifiant la création d'une Secrétairerie d'État et d'une Direction Générale. Néanmoins, elle est traitée sans stratégie générale et, outre la question du financement, les problèmes persistent :

- rareté des compétences techniques,
- nombre élevé et dispersion territoriale des systèmes existants,
- rareté de l'information de base, qu'il s'agisse du secteur en général ou des opérateurs en particulier,
- difficulté pour l'administration centrale d'agir avec près de 300 municipalités,
- absence de mécanismes de régulation ou de critères non financiers.

L'équipement progresse néanmoins : les taux de couverture de la population en desserte d'eau potable et en assainissement, qui s'élevaient respectivement[484] à 50 % et 34 % en 1975[485], atteignent respectivement 62 % et 42 % en 1987.

Quoi qu'il en soit, une étude générale de la situation du secteur conduite en 1993-1994, financée par les fonds européens, fait un diagnostic sévère de la situation. Ce diagnostic indique que le secteur est caractérisé, du point de vue historique « *par un manque significatif de qualité générale, qui se traduit par de grands retards et insuffisances en termes de couverture, basse qualité des matériaux et équipements utilisés, insuffisance d'organisation du secteur, quelque confusion dans les institutions et de multiples insuffisances des acteurs (municipalités) impliqués.* » ... « *Apparaissent également évidentes la nécessité et l'importance croissante de la réhabilitation des infrastructures existantes mais qui n'ont pas un fonctionnement satisfaisant. En vérité, il est possible de dire que sur tout le patrimoine existant, à peine 40 % des infrastructures d'adduction d'eau, 25 % de celles d'assainissement et de traitement des eaux usées et 29 % de celles des déchets solides peuvent garantir un service de bonne qualité, les autres nécessitant une meilleure exploitation et/ou des travaux de réhabilitation. Ceci signifie qu'une part très importante des investissements déjà réalisés dans ce secteur n'a pas pu être utilisée comme il se doit.* » … « *l'excessive dispersion des systèmes, avec un grand nombre de systèmes de petite ou très petite dimension, ce qui génère forcément une utilisation peu rationnelle et optimisée des investissements du fait de l'inexistence des économies d'échelle* ». Le rapport souligne que « *la pratique habituelle de tarifs d'eau et d'assainissement inférieurs aux coûts réels, ou même l'absence de tarification* » empêchent une bonne gestion par les municipalités, et note également l'absence des informations de base nécessaires.

---

[481] L'art. 2-1 de la loi affirme « *Toutes les nationalisations effectuées depuis le 25 avril 1974 sont des conquêtes irréversibles des classes travailleuses* ».

[482] *Lei de Delimitação dos Sectores* n° 46/77, *de 8 de Julho*.

[483] La loi de délimitation des secteurs précisait les secteurs d'activité interdits d'accès à l'initiative privée. Outre l'eau et l'assainissement, étaient notamment concernés les secteurs bancaire, de l'électricité, du gaz, des communications, des transports publics, de l'armement, du raffinage et de la pétrochimie, de la sidérurgie, du ciment, etc. Après un essai avorté en 1980 (décret pris à trois reprises et déclaré chaque fois inconstitutionnel par le Conseil de la Révolution), cette loi a été amendée à plusieurs reprises pour ouvrir à l'initiative privée tout d'abord en 1983 les secteurs bancaires, des assurances, des engrais et du ciment, puis notamment en 1988 le raffinage, la pétrochimie, la sidérurgie, le gaz et l'électricité, etc. Mais l'eau et l'assainissement sont restées concernées par cette interdiction jusqu'en 1993.

[484] Les données disponibles pour les années antérieures à 1995 sont d'une fiabilité toute relative. Les taux de couverture indiqués sont donc à prendre comme de simples ordres de grandeur.

[485] Ces taux correspondent à la population théoriquement desservie. Certains auteurs indiquent que, en réalité, le taux de desserte par des systèmes considérés comme satisfaisants s'élève en 1975 à 40 % pour l'eau potable et à 17 % pour l'assainissement. Une étude de l'OMS de 1977 indique que 29 % seulement de la population disposait d'une desserte convenable, et 37 % une desserte de faible qualité.

A 42.3 : De 1993 à 2009 : l'implication opérationnelle de l'État

L'adhésion à la CEE en 1986 apporte au Portugal, avec les fonds de cohésion et fonds structurels, la possibilité de moyens financiers très importants pour combler son retard de développement par rapport aux autres pays de l'Union. Leur mise en œuvre effective nécessite cependant de s'organiser pour pouvoir les mobiliser efficacement (élaboration des dossiers, suivi, ...) et justifier de leur utilisation et des résultats atteints.

A 42.3.1 : Le nouveau régime juridique

A 42.3.1.1 : Les lois de 1993 et la dualité « en haut » - « en bas »

En 1993, un ensemble coordonné de lois[486] va profondément réformer le dispositif institutionnel des services d'eau et d'assainissement, dans le but de :

- trouver un équilibre entre le rôle et l'importance politique des municipalités et le besoin d'une politique nationale,
- « professionnaliser » la gestion des services,
- ouvrir le secteur à l'initiative privée mais garder le leadership public.

Ainsi, notamment :

- La loi de délimitation des secteurs est modifiée en ce qui concerne les services d'eau, d'assainissement et de déchets. L'accès des entreprises privées à ces secteurs reste interdite dans le cas des systèmes « multimunicipaux »[487] (cf. ci-après), mais devient autorisée en concession pour les systèmes « municipaux ».

- Les systèmes « multimunicipaux » sont définis comme « *ceux desservant au moins deux municipalités et qui exigent un investissement à réaliser majoritairement par l'État en fonction de raison d'intérêt national* ». Ils sont créés par décret-loi de l'État, qui en est l'autorité organisatrice, après avis des municipalités concernées. Ils peuvent être gérés directement par l'État, ou par délégation à une entreprise de secteur entrepreneurial de l'État (c'est le cas de EPAL), ou attribués par concession de l'État à des entreprises publiques ou à des entreprises associant des entités publiques, en position obligatoirement majoritaire dans le capital social, avec des entités privées.

- Les systèmes « municipaux » sont tous les autres systèmes, y compris ceux qui sont gérés par des associations de municipalités. Ce sont les municipalités qui en sont les autorités organisatrices. Leur gestion peut être réalisée sous diverses formes allant de la régie directe à la concession à une société totalement privée. Les municipalités peuvent s'associer entre elles pour assurer le service[488] ; elles peuvent également déléguer partiellement la mise en œuvre du service à une « *junta de freguesia* »[489] ou à une association d'utilisateurs[490].

---

[486] Décret-loi n° 191/93 du 25/05/1993 (mise en place de l'INAG) ; décret-loi n° 372/93 du 29/10/1993 (modification de la loi de délimitation des secteurs) ; décret-loi n° 379/93 du 5/11/1993 (gestion des systèmes d'eau et d'assainissement).

[487] « *sistemas multimunicipais* »

[488] En 1993, le régime juridique permettait des associations de type « contractuel », sans que l'association puisse être dotée pour autant d'une personnalité propre comme le sont les syndicats de communes français. Les services mis en place dans ce cadre sont appelés « *serviços intermunicipalizados*» et mis en place par convention entre les municipalités. La loi a évolué en 2003 pour permettre la création d'associations de municipalités dotées de la personnalité morale, et pouvant disposer de leurs propres services.

[489] La « *junta de freguesia* » est l'organe exécutif d'une freguesia, que l'on pourrait traduire par « Conseil de freguesia ».

[490] De très nombreux petits services locaux étaient historiquement gérés par des *freguesias* ou des associations d'utilisateurs.

- Les biens intégrés dans les concessions multi-municipales appartiennent au concessionnaire pendant la durée de la concession et reviennent à l'État en fin de concession.

- Lorsqu'elles sont concernées par un système multi-municipal, les municipalités ont l'obligation de s'y raccorder.

- Lorsqu'elles attribuent le service « municipal » en concession, les municipalités doivent procéder par appel d'offre, sauf quand la concession est attribuée à une association d'utilisateurs. La durée des concessions va de 5 à 50 ans. La loi précise en détail le régime juridique des concessions municipales.

Les systèmes multi-municipaux et municipaux sont appelés respectivement les systèmes « en haut » (« *em alta* ») et « en bas » (« *em baixa* »), du fait que dans l'esprit ils correspondent en quelque sorte à :

- la production et fourniture d'eau potable en gros et le traitement des eaux usées en gros pour les services « en haut »,
- la distribution d'eau potable aux utilisateurs et la collecte de leurs eaux usées pour les services « en bas ».

A 42.3.1.2 :Autres éléments du cadre juridique

Les lois fondamentales de 1993 seront ensuite régulièrement amendées et complétées, tout en en conservant l'esprit initial. Notamment :

- Le régime juridique des concessions multi-municipales sera précisé en 1994 pour les services d'adduction d'eau[491] et en 1996 pour les services d'assainissement[492] ;
- la loi relative aux services publics essentiels[493] viendra préciser que :
  - en cas de retard de paiement, le service ne peut être coupé sans avis préalable écrit, avec un préavis minimum de 20 jours[494] ;
  - la facturation de volumes minimum est interdite. Les taxes spécifiquement liées aux compteurs sont également interdites ;
  - la facture est obligatoirement de périodicité mensuelle.
- la loi-cadre sur l'eau[495], qui transpose la DCE en droit interne portugais fin 2005 :
  - présente les principes que doit observer la gestion de l'eau, parmi lesquels : le « *principe de valeur sociale de l'eau, qui consacre l'accès universel à l'eau pour les besoins humains de base, à un coût socialement acceptable, et sans constituer un facteur de discrimination ou d'exclusion* » ; le « *principe de la valeur économique de l'eau, qui consacre la reconnaissance de la rareté actuelle ou potentielle de cette ressource et la nécessité de garantir son utilisation économiquement efficiente, avec la récupération des coûts des services d'eau, y compris en termes environnementaux et de ressource, et ayant pour base les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur* » ;
  - spécifie que le prix des services d'eau doit « *assurer tendanciellement et dans un délai raisonnable la récupération des investissements, déduction faite des concours et subventions à fonds perdus ; assurer l'entretien, la réparation et la rénovation de tous les biens et équipements ..., ainsi que les autres charges obligatoires dont la taxe sur les ressources en eau ; assurer l'efficacité des services...* » ;
  - précise que le régime de la tarification de l'eau doit être précisé par décret dans un délai d'un an. Cela sera fait en 2008 seulement par un décret-loi[496] qui précisera les principes, notamment que le tarif doit assurer « tendanciellement » la couverture de

[491] Décret-loi n°319/94 du 24/12/1994

[492] Décret-loi n° 162/96 du 4/09/1996

[493] Loi n° 23/96 du 26/07/1996 « *Lei dos Serviços Públicos* », modifiée en 2008, 2011 et 2013.

[494] Ce délai n'était que de 9 jours dans la version initiale de la loi en 1996.

[495] Loi n° 58/2005 du 29/12/2005 - « *Lei-Quadro da Água* ». Cf. les articles 3 et 82.

[496] Décret-loi n° 97/2008 du 11/06/2006.

l'ensemble des coûts d'investissement et d'exploitation, y compris la rémunération du capital investi, mais qui renverra à un décret-loi ultérieur spécifique le soin d'établir les modalités pratiques de calcul.

- la loi relative au régime juridique du secteur entrepreneurial local[497], qui prévoit la possibilité pour les autorités locales de créer selon les cas des entreprises municipales, inter-municipales ou métropolitaines (pour Lisbonne et Porto)
  - ces entreprises sont constituées selon les formes de la loi commerciale ;
  - les autorités locales y exercent une « influence dominante »[498] ;
  - ces sociétés locales ont obligatoirement pour objet la mise en œuvre d'activités d'intérêt général, la promotion du développement local et régional et la gestion de concessions ; elles ne peuvent être créées pour des activités de nature administrative ou marchande.
  - elles doivent être économiquement viables.
  - le choix d'un éventuel partenaire privé respecte les règles de concurrence relatives à la concession des services publics.
  - les entreprises locales chargées de la gestion d'un service d'intérêt général doivent passer un contrat de gestion avec les autorités participantes. Ce contrat prévoit notamment, dans le cas où la politique de prix conduit à des recettes inférieures aux coûts, les subventions correspondantes.

Ainsi, pour assurer les services d'eau et d'assainissement « en bas », outre la concession à une société privée après appel à concurrence, les municipalités ont la possibilité de choisir entre trois types de services municipaux :

- les « *serviços municipais* » (régie directe), qui n'ont pas d'autonomie et sont gérés directement par les organes de la municipalité ;
- les « *serviços municipalizado*s » (régie personnalisée), à qui la loi permet de donner une organisation autonome et dont la gestion est confiée à un conseil d'administration spécifique ;
- les « *empresas públicas municipais* » (entreprises publiques municipales), qui sont dotées de capitaux propres et fonctionnent comme une entreprise.

A 42.3.2 : Les réalisations opérationnelles

A 42.3.2.1 :La mise en place des systèmes « en haut »

D'une certaine manière, des systèmes multi-municipaux qui ne disaient pas leur nom ont commencé à être mis en place avant même les décrets-loi de 1993, sur la base d'expériences pilotes promues par l'État via des accords entre EPAL – *Empresa Pública das Águas de Lisboa* (Entreprise publique des eaux de Lisbonne) et quelques groupements de municipalités voisines.

En 1993 est créée la société holding *Águas de Portugal* (AdP), sur la base de EPAL et dont cette dernière devient une filiale. Dès 1995 sont créées quatre nouvelles sociétés multi-municipales, puis une sixième[499] en 1996. Ces sociétés, filiales de AdP, répondaient en particulier à des besoins de développement et mutualisation de ressources eau, et ont permis de consolider des expériences développées antérieurement ; elles concernaient 50 % de la population pour l'adduction d'eau et 9 % de la population pour l'assainissement[500].

---

[497] Loi n° 53-F/2006 du 29/12/2006 - « *Regime jurídico do sector impresarial local* ». Cette loi remplace elle-même la loi n° 58/98 du 18/08/1998, et a été modifiée à plusieurs reprises en 2007, 2008 et 2011, et a été abrogée et remplacée par la loi n° 50/2012 du 31/8/2012, qui traite également des régies personnalisées (*serviços municipalizados*).

[498] « influence dominante », soit par détention de la majorité du capital, soit parce qu'elles peuvent désigner et destituer la majorité des membres des organes de gestion et de contrôle

[499] En comptant EPAL, qui est la première société multi-municipale mais jouit d'un statut particulier prévu par la loi : pour les municipalités voisines, elle assure le seul service « en haut » comme toute société multi-municipale, mais pour la ville de Lisbonne, elle assure la totalité du service, jusqu'à l'utilisateur final.

Une deuxième phase de développement de nouvelles sociétés multi-municipales a lieu en 2000-2001 (onze nouvelles sociétés multi-municipales) et en 2003-2005 (cinq sociétés multi-municipales supplémentaires). Contrairement aux systèmes multi-municipaux de première phase, ces nouveaux systèmes sont souvent justifiés non pas pour des problèmes quantitatifs de ressource évidents pour les usagers, mais par le besoin d'assurer une modernisation des équipements, ainsi que la qualité de l'eau potable livrée et du traitement des eaux résiduaires (notamment en application des directives européennes). La progression est particulièrement importante pour l'assainissement : les systèmes multi-municipaux concernent désormais au total 71 % de la population pour l'adduction d'eau (Figure 117) et 67 % pour l'assainissement (Figure 118).

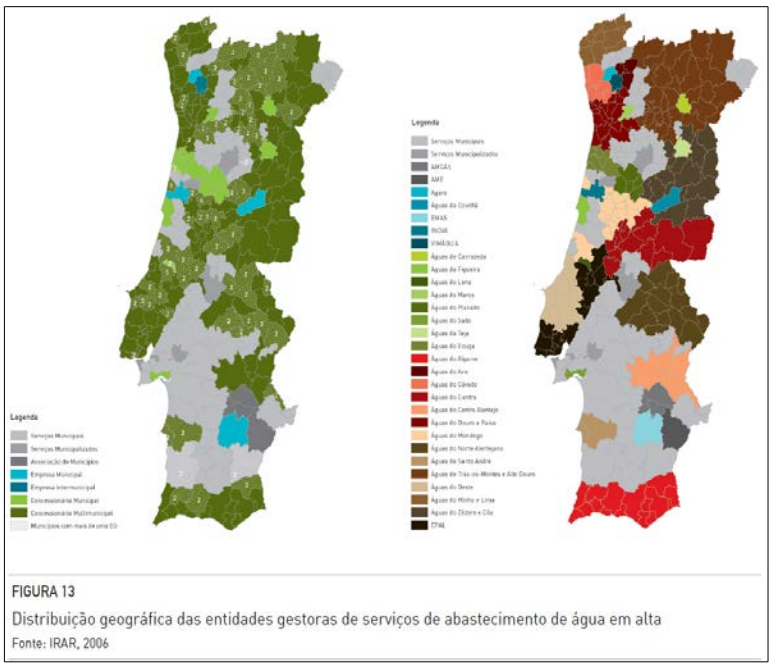


Figure 117: Entités de distribution d'eau potable au Portugal.Source : IRAR, 2006.

[500] Pour l'assainissement, il s'agissait essentiellement de régler de sérieux problèmes sanitaires dans les principaux centres urbains de la zone littorale.

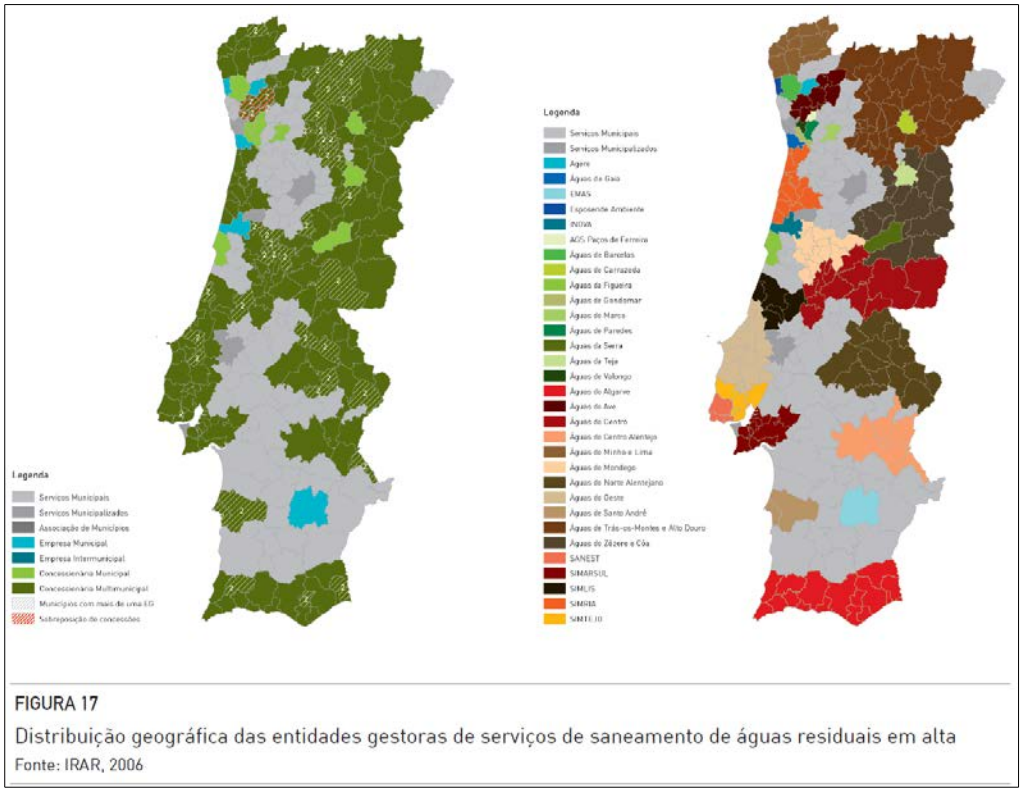


FIGURA 17

Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de saneamento de águas residuais em alta

Fonte: IRAR, 2006

Figure 118: Entités de gestion des services d'assainissement au Portugal.Source : IRAR 2006.

Au plan technique, les systèmes multi-municipaux englobent non seulement quelques infrastructures lourdes de type régional, mais également beaucoup de ressources ou de stations de traitement de nature plutôt locales : sur le périmètre des 182 municipalités concernées, ils gèrent au total environ 700 captages d'eau et près de 800 stations d'épuration des eaux usées. Souvent, les infrastructures gérées par les systèmes multi-municipaux sont en réalité constituées d'une multitude de petits réseaux, non interconnectés, à l'échelle d'une municipalité ou même d'une ou plusieurs *freguesias*, qui alimentent (pour l'eau potable) ou reçoivent les eaux (pour l'assainissement) de petits réseaux de distribution locaux à une échelle infra-municipale.

Le développement du dispositif est conforté par l'approbation des fonds structurels, qui le financent massivement. Cependant, la mise en place des systèmes multi-municipaux est contestée par bon nombre de municipalités concernées[501], qui craignent une possible privatisation à venir des sociétés où l'État est majoritaire[502], et qui contestent la majorité attribuée à Águas de Portugal dans le capital des sociétés multi-municipales. En effet, bien que la loi sur les sociétés multi-municipales ne l'impose pas, l'État, via AdP, détient systématiquement la majorité[503] du capital de chaque société multi-municipale.

---

[501] Un système multi-municipal est créé par décision de l'État. L'avis des autorités locales concernées est requis, mais il n'est pas contraignant.

[502] La loi de 1993 prévoyait effectivement que les sociétés multi-municipales puissent avoir une participation privée jusqu'à 49 % du capital. Cette possibilité n'a cependant jamais été mise en œuvre.

[503] En 2009, sur les 19 sociétés multi-municipales (20 ont été créées, mais deux ont fusionné), deux sont détenues à 100 % par AdP : EPAL, de loin la plus importante de toutes (elle représente environ 45 % de l'eau facturée et 1/3 des usagers desservis par les sociétés multi-municipales), et *Águas de Santo André* ; 10 sont détenues par AdP à 51 %, et les 7 autres entre 60 % et 83 %.

La question des relations et des pouvoirs respectifs de l'État et des autorités locales reste toujours politiquement prégnante[504].

A 42.3.2.2 :L'organisation des systèmes « en bas »

Les infrastructures de distribution et de collecte des eaux usées « en bas », c'est à dire desservant l'usager final, sont gérées par les municipalités. Lorsque celles-ci ne sont pas raccordées à un système multimunicipal « en haut »[505], elles assurent la gestion de la totalité du cycle urbain de l'eau.

Les municipalités peuvent gérer le service :

- soit par leurs moyens propres, en régie directe (« *serviços municipais* » – la très grande majorité des services) ou personnalisée (*serviços municipalizados*), ou avec une entreprise municipale qu'elles contrôlent totalement.
- soit en concédant le service, le concédant pouvant être totalement privé.

Les municipalités ont la possibilité de s'associer pour gérer le service, mais ceci reste marginal : seules deux municipalités ont utilisé cette possibilité en créant une « société intermunicipale ».

Pour l'eau potable, en 2009, 90 % des municipalités gèrent le service par leurs moyens propres, très majoritairement en régie directe (73 % des municipalités représentant 37 % de la population). Malgré l'objectif politique affiché d'« entrepreneurialisation » de la gestion, les régies personnalisées et les entreprises municipales (et inter-municipale) ne représentent respectivement que 12 % et 5 % des municipalités, et 31 % et 11 % de la population. La délégation de services est peu utilisée : sur les 278 municipalités, seules 27 ont délégué le service à 20 concessionnaires (dont deux sociétés multi-municipales « publiques ») ; les concessions représentent cependant près du tiers de la population[506].

Pour l'assainissement, la prééminence de la gestion publique et de la régie directe est encore plus forte :

- régie directe : 78 % des municipalités et 41 % de la population,
- régie personnalisée : 11 % des municipalités et 31 % de la population,
- entreprise municipale (ou intermunicipale) : 6 % des municipalités et 17 % de la population,
- concession du service : 5 % des municipalités et 11 % de la population.

---

[504] La question de l'actionnariat des sociétés multi-municipales, dont la majorité est attribuée à *Águas de Portugal*, a notamment généré deux crises politiques sérieuses :

- La loi n° 176/99 du 25 octobre 1999 prévoyait de donner aux municipalités le droit de détenir la majorité de capital des entreprises concessionnaires de la gestion des systèmes multi-municipaux. Cette loi a été révoquée quatre jours plus tard par le nouveau gouvernement (décret-loi n° 439-A/99 du 29 octobre 1999), l'État estimant que les pouvoirs politiques locaux auraient du mal à accepter une rationalité tarifaire de couverture des coûts vis-à-vis de leurs électeurs, et que les municipalités étant les seuls clients des services des systèmes multi-municipaux il était dangereux de leur permettre de définir les conditions de vente des services.
- La question de la propriété des actifs des sociétés multi-municipales, qui en fin de concession devaient initialement revenir à l'État, était très sensible. Cette disposition a été inversée par le décret-loi n° 14/2002 du 26/01/2002, qui prévoit que les biens de chaque concession multi-municipale reviennent aux municipalités concernées. Cette modification a permis de calmer la question de la majorité des autorités centrales ou locales le capital des sociétés multi-municipales. Elle sera cependant remise en cause, en pratique, avec le décret-loi n° 92/2013 du 11/07/2013 qui réformera le régime des concessions multi-municipales.

[505] En 2009, pour le service de l'eau potable, un tiers des municipalités représentant 29 % de la population ne sont pas couvertes par un réseau multi-municipal ; pour l'assainissement, ces chiffres s'élèvent respectivement à 38 % des municipalités et 33 % de la population.

[506] La ville de Lisbonne est incluse dans ce total.

A 42.3.2.3 : L'amélioration du service à la population

En 15 ans, le résultat en termes de niveau de service est spectaculaire. Le taux de desserte[507] de la population en eau potable passe de 80 % à 97 % (Figure 119) .

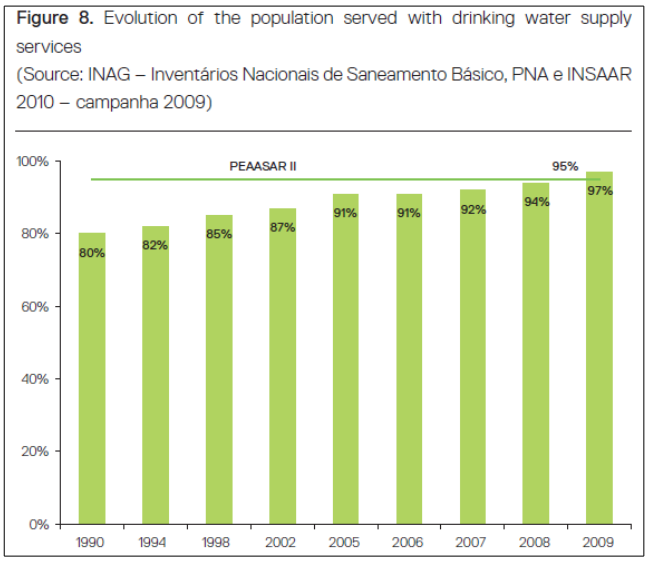


Figure 119: Evolution de la population desservie en eau potable au Portugal. Source : INAG, 2010

Celui de la desserte en assainissement de 61 % à 81 % et le taux de population dont les effluents sont traités avant rejet passe de 31 % à 71 % (Figure 120).

[507] De façon générale, les statistiques des années 1990 on un niveau de fiabilité assez faible. Cependant, les chiffres donnés ci-après, qui semblent avoir été élaborés selon la même méthodologie, donnent une bonne idée de la progression « théorique » totale, hors prise en compte de la qualité du traitement des eaux résiduaires.

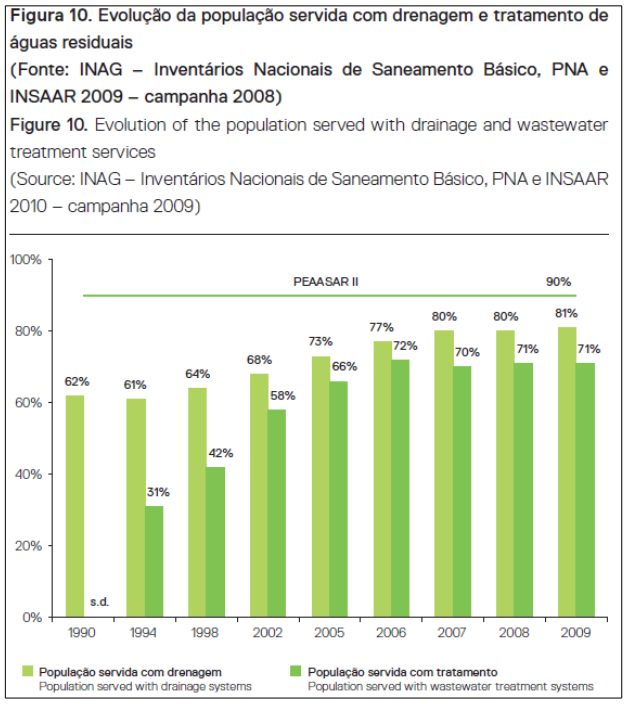


Figure 120: Evolution de la population raccordée à un réseau d'assainissement (vert clair) et dont la pollution est traitée (vert foncé). Source : INAG, 2010.

Les régions de Lisbonne et du sud littoral sont toujours les plus avancées, mais les autres régions rattrapent leur retard, avec toujours une situation plus difficile au nord (Figure 121).

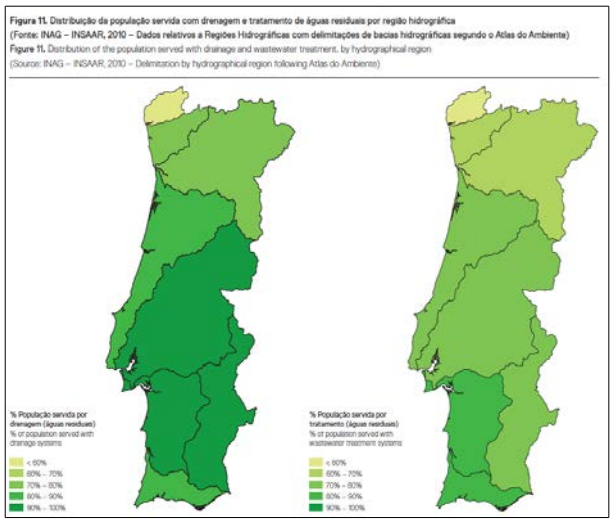


Figure 121: Taux de la population desservie en eau potable et raccordée à un réseau d'assainissement par grandes régions au Portugal. Source: INAG, 2010.

Au plan sanitaire, le taux des contrôles de qualité de l'eau distribuée satisfaisants passe de 50 % à 98 % (Figure 122).

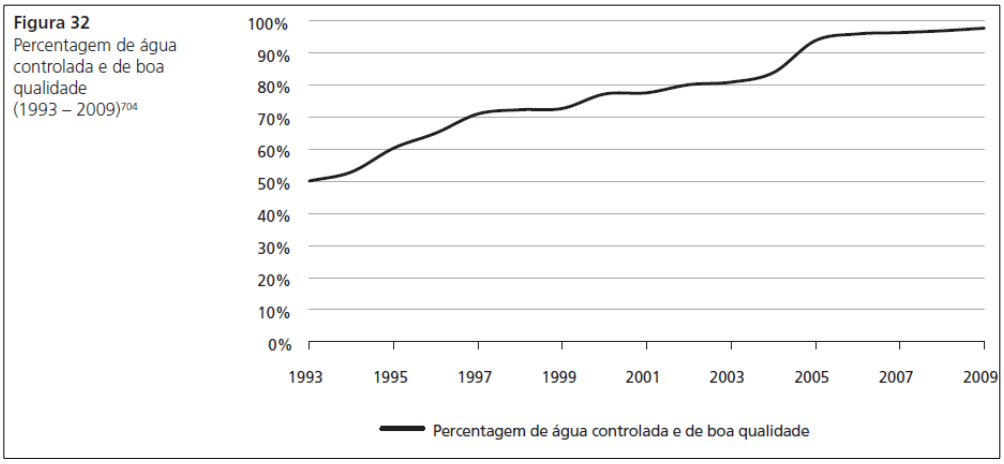


Figure 122: Evolution du taux des contrôles de qualité de l'au distribuée jugés satisfaisants au Portugal. Source : INAG, 2010.

A 42.3.2.4 :La régulation

Les fonctions de régulation ont tout d'abord été exercées par le Ministre de l'Environnement et des Ressources Naturelles[508], avec un contrôle très fort sur les sociétés multi-municipales « en haut » pour compenser la dimension non concurrentielle de la concession.

L'une des lois de 1993[509] avait également créé l'INAG – *Instituto da Água* et lui avait donné la mission de mettre en œuvre les politiques nationales dans le domaine des ressources en eau et de l'assainissement de base. Mais l'INAG n'a pas eu de rôle réel direct de régulation et a essentiellement eu un rôle d'appui technique au gouvernement et de récolte de données.

En 1995, un décret-loi[510] prévoit la création d'un Observatoire des Systèmes Multi-municipaux et Municipaux[511], qui devait notamment :

- récolter les informations relatives à la qualité de service et à la qualité de l'eau distribuée,
- élaborer des listes comparatives entre les divers systèmes
- émettre des recommandations à l'attention des concédants et concessionnaires,
- alerter le gouvernement et les autorités locales en cas de situations anormales et proposer les mesures permettant de les corriger.

Mais l'Observatoire n'a pas été mis en place. Il faudra attendre la création de l'Institut Régulateur de l'Eau et des Déchets – IRAR[512] en 1998 pour que certaines de ces fonctions soient reprises.

Le statut de l'IRAR est publié fin 1998. Mais on est en retrait sur un certain nombre de missions par rapport à ce qui était initialement prévu pour l'Observatoire, en particulier :

- l'IRAR n'est pas chargé de la régulation de la qualité de l'eau ;

---

508 En 1995 a été créée la Commission d'accompagnement des Concessions (« *Comissão de Acompanhamento das Concessões* »), composée de trois personnes et à laquelle le ministère pouvait déléguer certains pouvoirs sur la supervision des concessions. Mais cette commission a été très limitée dans sa capacité d'action.

509 Décret-loi n° 191/93 du 24/05/1993

510 Décret-loi n° 147/95 du 21/06/1995

511 « *Observatório dos Sistemas Multimunicipais e Municipais* »

512 « *Instituto Regulador de Águas e Resíduos* – IRAR », créé par décret-loi n° 230/97 du 30/08/1997 et dont les statuts ont été établis par décret-loi n° 362/98 du 18/11/1998.

- la gestion directe par les municipalités (régie ou entreprise municipale) n'est pas concernée, alors que l'Observatoire devait s'occuper de tous les services.

Le *Conselho Directivo* (Conseil de Direction) de l'IRAR n'a été mis en place qu'en septembre 1999 ; ce n'est qu'à partir de cette date qu'il a effectivement commencé son travail. La mise en place est lente, et le Conseil de Direction est dépourvu de moyens jusqu'en 2000. Ce n'est qu'en 2001 qu'il commence effectivement à développer son activité de régulateur, son activité étant en outre élargie[513] à la fonction de régulation de la qualité de l'eau potable[514]. Mais la cessation de fonction de son président en mars 2001 handicape son fonctionnement jusqu'en 2003.

L'activité de l'IRAR est revivifiée en 2003 avec la nomination d'un nouveau président. Il produit en 2004 un rapport sur son activité de 1999 à 2002 (*Relatórios de Actividades* de 1999 a 2002), puis il publie ensuite chaque année un « rapport annuel du secteur de l'eau et des déchets au Portugal »[515] (RASARP).

L'IRAR peut proposer, émettre des recommandations, demander des informations, sensibiliser, analyser, informer, … mais ne peut pas sanctionner. De plus, son activité de régulateur est limité aux seules concessions qui, comme on l'a vu plus haut, concernent tous les systèmes multimunicipaux mais seulement une part très restreinte des systèmes municipaux.

A 42.3.2.5 :Le prix de l'eau et le recouvrement des coûts

Mis à part sur les systèmes concédés, le niveau des tarifs et le recouvrement des coûts sont très mal connus. Une enquête générale de l'IRAR de 2007 donnent les résultats suivants pour les prix moyens nationaux de l'eau et de l'assainissement pour une consommation de 120 m³/an :

- 0,87 €/m³ pour le service d'eau potable,
- 0,36 €/m³ pour le service d'assainissement.

Le tarif est très variable selon les municipalités, tant en montant moyen qu'en structure tarifaire.

Pour le service d'eau potable, les tarifs sont très généralement (98 % des cas) composés d'une partie fixe et d'une part variable à tranches progressives. Les choses sont plus variables pour le service d'assainissement : 59 municipalités ne facturent pas ce service ; les autres, dans leur grande majorité, utilisent un tarif à partie fixe et partie variable, généralement à tranches progressives.

Les tarifs facturés aux utilisateurs sont, de notoriété publique, généralement très inférieurs aux coûts, y compris lorsque les services font l'objet de concessions municipales du fait que les municipalités subventionnent fréquemment les investissements et, parfois, complètent les recettes par des subventions d'équilibre[516].

Les tarifs augmentent sensiblement plus que l'inflation. Ainsi, pour les systèmes gérés en concession (seuls services pour lesquels le tarif soit bien connu), le rapport annuel 2009 de l'IRAR indique : « … *L'augmentation accentuée des tarifs approuvés pour les concessionnaires de services d'eau est lié à la nécessité de, progressivement, être suffisants pour faire face aux coûts d'exploitation des systèmes.*

---

[513] Décret-loi n° 243/2001 du 1/09/2001, qui élargit les missions de l'IRAR à la régulation de la qualité de l'eau pour la consommation humaine.

[514] L'IRAR n'assumera réellement cette fonction qu'à partir de 2004.

[515] « *Relatórios Anuais do Sector de Águas e Resíduos em Portugal* » (RASARP). À noter qu'il n'y a pas eu de RASARP 2011.

[516] De plus, les investissements ont été massivement financés par les fonds européens, avec des taux de subvention allant de 65 % à 85 %. Ils étaient complétés par des prêts de la BEI.

En 2009, les tarifs approuvés pour les concessions multi-municipales des services d'eau ont cru de 5,1 % par rapport à l'année antérieure, augmentation moins forte que la moyenne des années précédentes qui s'élève à 7,3 %/an depuis 2002.

En 2009, les tarifs approuvés pour les concessions municipales des services d'eau ont cru de 5,8 % par rapport à l'année antérieure, augmentation plus forte que la moyenne des années 2002 à 2008 qui s'élève à 4,4 %/an. »

De plus, certaines sociétés multi-municipales ont du mal à recouvrer leurs factures auprès de certaines municipalités et peuvent se trouver, de ce fait, en difficulté financière.

A 42.4 : 2009-2013 : une nouvelle étape au bilan mitigé

A 42.4.1 : Les lois de 2009 : une nouvelle étape dans l'organisation et la régulation des services

Dans le cadre du Plan stratégique pour l'eau et l'assainissement 2007-2013 (PEAASAR II)[517], plusieurs textes importants sont publiés en 2009 et viennent modifier le cadre institutionnel, en particulier en ce qui concerne les services municipaux, dans le but de :

- redynamiser le secteur qui n'avait plus connu d'évolution importante depuis 2004,
- promouvoir une professionnalisation des opérateurs,
- rechercher des économies d'échelle, soit par mutualisation « horizontale » (regroupement de plusieurs périmètres municipaux), soit par mutualisation « verticale » (intégration des systèmes « en haut » et « en bas »,
- débloquer un certain nombre de situations conflictuelles entre l'État et les municipalités,
- améliorer la performance et la régulation des services.

A 42.4.1.1 :ERSAR : un nouveau régulateur aux compétences élargies

L'IRAR est transformé en un nouveau régulateur[518], nommé « *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos* - ERSAR » (Entité Régulatrice des Services d'Eau et de déchets), qui est doté de pouvoirs élargis. En particulier :

- son périmètre de compétence est élargi à la totalité des services d'eau et d'assainissement, et non plus aux seuls services concédés[519] ; les entités gestionnaires (EG) doivent mettre en place un système d'évaluation de leur performance, selon un modèle élaboré par l'entité régulatrice (ERSAR). Elles doivent envoyer chaque année à ERSAR les éléments issus de ce dispositif ; ERSAR doit les analyser et les rendre publics. En outre, ERSAR doit mesurer, évaluer et rendre publics les niveaux de satisfaction des utilisateurs.
- ERSAR doit :
  - émettre des recommandations générales et interpréter et préciser les textes, de sa propre initiative ou à la demande des entités organisatrices ou gestionnaires ;
  - émettre des avis sur les contrats de gestion ;
  - émettre des recommandations générales relatives aux tarifs, indépendamment du modèle de gestion adopté, et suivre leur mise en œuvre ;

---

[517] « *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais para o período 2007-2013* » (PEAASAR II). Les plans stratégiques sont calés sur les périodes des fonds structurels européens. Il y avait déjà eu un PEAASAR I pour la période 2000-2006.

[518] La création de ERSAR était déjà prévue dans la loi organique du ministère de l'environnement de 2006 (décret-loi n° 207/2006 du 27/10/2006, mais elle n'a été concrétisée qu'avec la publication de ses statuts par le décret loi n° 277/2009 du 2/10/2009. IRAR est donc resté en fonction jusqu'en 2009. ERSAR n'a été opérationnel qu'en 2010.

[519] Pour les services municipaux, les services concédés ne couvraient que 10 % des municipalités et un tiers de la population pour l'eau potable, et 5 % des municipalités et 11 % de la population pour l'assainissement.

– élaborer des codes de bonnes pratiques, non contraignants ;

- quand un avis de ERSAR est requis, elle doit le rendre dans un délai maximum de 30 jours. En cas de non-conformité d'un projet d'acte, elle motive son avis. Les actes passés sans l'avis obligatoire de ERSAR sont nuls. Si les entités organisatrices ou gestionnaires décident de passer outre, elles doivent le motiver dans leur décision ;
- quand ERSAR estime qu'il existe de forts indices de non-respect des règles, elle peut demander des informations et des éclaircissements aux autorités gestionnaires concernées, lui conseiller la réalisation d'un audit et recommander au gestionnaire la révision du tarif. Elle en informe l'assemblée de l'autorité organisatrice ;
- toutes les recommandations et avis de ERSAR sont publiés sur son site internet. Elle doit également faire un rapport annuel sur l'avancement de la réforme ;
- ERSAR définit, via des règlements, les niveaux minimaux de qualité de service et les indemnités dues aux utilisateurs en cas de non-respect de ces niveaux minimaux ;
- les entités gestionnaires doivent transmettre à ERSAR toutes les informations, décisions, délibérations, et autres éléments nécessaires.

A 42.4.1.2 : Des modalités supplémentaires de gestion des services municipaux

En complément des modalités existantes de gestion des systèmes municipaux « en bas » d'eau et d'assainissement (régie directe ou personnalisée, délégation à une entreprise municipale, concession), deux nouvelles modalités fondées sur un partenariat entre l'État et les municipalités sont instituées[520] :

- la gestion du système municipal par une entité gestionnaire d'un système multi-municipal, dans laquelle participent ou non les municipalités, ce qui revient à une intégration « du haut » et « du bas ». Dans ce cas, l'exploitation en régime de partenariat implique la délégation des compétences municipales à l'État pendant tout la durée du partenariat ;
- la gestion par une entité du secteur entrepreneurial local à laquelle participent des entités du secteur entrepreneurial de l'État, ce qui est un nouveau type de gestionnaire.

Les partenariats sont établis par contrat entre l'État et les municipalités concernées, pour une durée précisée au contrat.

Il est précisé que « *les partenariats doivent privilégier l'intégration territoriale des systèmes municipaux la plus adéquate, en vue de maximiser les économies d'échelle, ainsi que l'intégration des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, de façon à maximiser les économies d'échelle* ».

A 42.4.1.3 : De nouvelles règles pour les services municipaux

Le régime des services municipaux d'adduction publique d'eau et d'assainissement des eaux résiduaires urbaines[521] est complété et précisé[522]. Dans les principes généraux, il est indiqué que l'organisation doit privilégier toutes les formes d'intégration : territoriale, horizontale (eau + assainissement) et verticale (en haut et en bas), pour maximiser les économies et l'efficience.

Les règles de gestion sont différentes selon le type de gestionnaire.

En cas de **régie directe ou personnalisée**, il est précisé que les comptes du service doivent faire l'objet d'une comptabilité analytique et être approuvés spécifiquement par la municipalité.

---

[520] Décret-loi n° 90/2009 du 9/04/2009

[521] Le texte intègre également le régime des services de gestion des déchets. Il indique également que les services peuvent inclure celui des eaux pluviales, qui doit cependant être distinct.

[522] Décret-loi n° 194/2009 du 20/08/2009, qui sera ensuite modifié par les décrets-loi n° 92/2010 (participation entreprises privées et concurrence), puis par le décret n° 12/2014 (sérieux renforcement du pouvoir du régulateur ERSAR).

En cas de **gestion déléguée**[523] :

- L'autorité organisatrice peut déléguer le service à une entreprise du « secteur entrepreneurial local » (dite aussi « entreprise municipale »). Cette délégation peut porter sur la totalité du territoire municipal ou sur une partie de celui-ci. Cette délégation donne lieu à un contrat de gestion déléguée.
- Le contrat de gestion déléguée a une durée minimale de 10 ans. Il prévoit notamment le plan d'investissement, les règles de rémunération des capitaux propres, le tarif et son évolution dans le temps, les subventions éventuelles, les sanctions applicables en cas de non-atteinte des objectifs, etc. Les objectifs et le tarif sont précisément définis pour les 5 premières années ; le contrat est ensuite révisé régulièrement.
- Le contrat de gestion, comme ses révisions, doit préalablement être soumis à ERSAR pour avis.
- L'autorité délégante doit approuver les tarifs et peut modifier unilatéralement le contrat ; si le capital de la société est totalement public, l'entité délégante peut lui donner des ordres ou des instructions.
- L'éventuel partenaire privé doit s'engager pour une période minimum de 10 ans[524]. Il est choisi dans le respect du Code des Contrats Publics. Les éléments de la procédure et le projet de contrat sont soumis pour avis à ERSAR.
- Une entreprise municipale délégataire de services inter-municipaux peut, après autorisation de l'autorité délégante, concéder une partie du service qui lui a été délégué.

En cas de **concession** :

- La durée de la concession ne peut dépasser 30 ou 15 ans, selon qu'il y a ou pas un investissement important à la charge du concessionnaire.
- Les entreprises de secteur de l'État n'ont pas le droit de participer au capital d'entreprises concessionnaires (les partenariats État-municipalités sont prévus pour ça).
- L'autorité délégante doit prendre en considération les recommandations de ERSAR dans l'élaboration des pièces de la procédure.
- Le cas échéant, le contrat peut prévoir une rétribution du concédant pour l'utilisation de biens affectés à la concession ou pour financer d'éventuels investissements laissés à la charge du concédant.
- Une « commission d'accompagnement » est instituée, financée à parts égales par le concédant et le concessionnaire. Cette commission est composée de trois membres, l'un choisi par le concédant, l'autre par le concessionnaire et le troisième, qui préside, coopté par les deux premiers. Elle émet des avis, non contraignants, sur la conformité de la gestion et des investissements avec le contrat et sur les différends qui peuvent surgir. Elle doit rédiger un rapport annuel sur la mise en œuvre du contrat, transmis également à ERSAR.
- Le concédant doit ratifier l'actualisation annuelle du tarif et approuver les projets d'exécution des investissements. Il peut toujours, de façon unilatérale et pour des motifs d'intérêt public, apporter des modifications au contrat ou le racheter.
- Les révisions ne peuvent avoir pour effet une modification trop importante de l'économie du contrat[525].
- Le concédant peut exiger une révision du contrat de concession s'il apparaît que le taux de rentabilité interne des capitaux investis est supérieur au double de ce qui était initialement prévu. ERSAR doit donner un avis sur la proposition de révision.

---

[523] Les délégations en partenariat avec l'État ne sont pas concernées par ces dispositions et sont gérées selon des modalités spécifiques.

[524] A l'issue de la période minimale de 10 ans et de chaque période suivante de 10 ans, le partenaire privé dispose d'un droit d'option pour vendre ses actions à l'autorité délégante ; dans ce cas, il perçoit 70 % de leur valeur d'acquisition. L'autorité publique dispose également, selon la même périodicité, d'un droit d'option d'achat de ses actions ; dans ce cas, elle les achète à 130 % de leur valeur d'acquisition.

[525] Ainsi, une modification du contenu de la concession qui conduirait à augmenter le tarif de plus de 30 % est interdite ; une augmentation du périmètre territorial qui conduirait à une augmentation des recettes de plus de 50 % est interdite.

En matière de **relations des opérateurs avec les utilisateurs**, quel que soit le type de gestionnaire :

- toute personne a droit au service si les réseaux se situent à moins de 20 m de sa propriété. Dans le cas contraire, si l'on ne demande pas la prolongation du réseau, l'entité gestionnaire doit pouvoir assurer (contre rémunération) la fourniture de service de nettoyage de fosses septiques ;
- en cas de retard de paiement de l'utilisateur, après avis préalable, le service peut être interrompu ;
- les entités gestionnaires doivent disposer d'un site internet sur lequel sont disponibles toutes les informations relatives au service[526] ;
- le règlement de service doit respecter des éléments fixés par le gouvernement. Il doit faire l'objet d'un avis préalable de ERSAR et être soumis à consultation publique ;
- par défaut, la facturation est mensuelle. Elle est assise sur les volumes consommés, qui doivent être relevés au moins deux fois par an ;
- le non-respect d'un certain nombre d'obligations des entités gestionnaires ou des utilisateurs sont qualifiées d'infractions et punissables d'amendes. Elles sont poursuivies et mises en oeuvre par l'autorité organisatrice lorsqu'il s'agit d'utilisateurs, et par ERSAR lorsqu'il s'agit de l'entité gestionnaire.

Par ailleurs, les municipalités doivent mettre progressivement fin aux situations de prestation de service par les *freguesias* ou les associations d'utilisateurs, dans un délai maximum de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi[527].

Les autorités gestionnaires et entités gestionnaires ont, selon les cas, deux à trois ans pour se mettre en conformité avec l'ensemble de la loi (sauf certaines exceptions, notamment la collecte des informations et leur transmission à ERSAR qui interviennent dès l'entrée en vigueur de la loi).

A 42.4.2 : Le développement des services

Le cadre législatif ainsi posé offre un large éventail de types de gestionnaires de services d'eau et d'assainissement.

Les services « en haut », qui sont de compétence État[528], peuvent être gérés :

- en direct par l'État ; mais cette solution n'a pas été mise en œuvre ;
- par délégation de l'État à une entreprise publique : il n'y a qu'un seul cas, celui d'EPAL. Dans ce cas, il n'y a pas de contrat et la délégation est conférée par la loi pour une durée indéterminée ;
- en concession de l'État à une entreprise multi-municipale, dont le capital est obligatoirement majoritairement public. C'est le cas de tous les autres opérateurs des systèmes « en haut ». L'État, via AdP, y est majoritaire ; les autres actionnaires sont les municipalités. Bien que la loi le permette, il n'y a pas de partenaire privé.

Les services « en bas », qui sont de la compétence des municipalités, peuvent être gérés, en totalité ou partiellement :

- directement par la municipalité,
  – soit en régie directe,

[526] Dans le cas où le service est assuré par une f*reguesia* ou une association d'utilisateurs, l'obligation d'information par site internet repose sur la municipalité.

[527] La loi entre en vigueur le 1er janvier 2010 (art. 81).

[528] Plus précisément, ce sont les systèmes multi-municipaux qui sont de la compétence de l'État. Avec le temps, le terme « en haut » a évolué et désigne parfois des prestataires de service aux gestionnaires « en bas », par exemple l'exploitation d'une station de traitement d'eau potable ou d'une station d'épuration, même s'il ne s'agit que d'une seule municipalité. Ces services sont alors de la compétence des municipalités concernées. Dans la liste des prestataires « en haut » établie par ERSAR pour 2013 (rapport 2014), ce cas se présente trois fois. Le gestionnaire « en haut » peut alors être une société privée, ou une entreprise municipale.

– soit en régie personnalisée,
– éventuellement conjointement entre plusieurs municipalités par convention entre elles,
– soit par une association de municipalités (équivalent d'un syndicat de communes français, doté de la personnalité morale) ;

- par délégation de la municipalité à :
  – une entreprise du secteur entrepreneurial local,
  – une entreprise constituée en partenariat avec l'État, du secteur entrepreneurial de l'État (par exemple une société multimunicipale) ou du secteur entrepreneuriral local,
  – un Conseil de freguesia ou une association d'utilisateurs

- en concession, à une entité qui peut être totalement privée.

L'ensemble des modifications intervenues en 2009 avaient notamment pour objet de relancer l'évolution du secteur, notamment en promouvant les modalités de gestion « entrepreneuriales », c'est à dire par délégation ou par concession. En pratique, si elles ont permis de débloquer un certain nombre de situation locales, elles n'ont pas radicalement changé les choses : le taux de la population concernée par une gestion de type entrepreneurial a légèrement augmenté en 2009, puis est resté stable

A 42.4.2.1 :Services d'adduction d'eau potable

En 2013, la situation des gestionnaires des services d'eau potable est la suivante (figures 123 et 124) :

- Les 15 systèmes multi-municipaux desservent **« en haut »** 79 % des municipalités et 71 % de la population. On peut noter que :
  – EPAL (délégation de l'État) dessert à elle seule 25 municipalités (soit 9 % des municipalités) et 17 % de la population ;
  – un partenariat Etat-municipalités, nouvelle forme de gestionnaire, a été mis en place sur 21 municipalités (8 % des municipalités) et couvre 2 % de la population.
- Pour les systèmes **« en bas »** :
  – les services gérés en régie concernent 70 % des municipalités et 54 % de la population, dont respectivement 63 % et 31 % pour les régies directes et 7 % et 23 % pour les régies personnalisées ;
  – la gestion déléguée concerne 19 % des municipalités et 27 % de la population. Dans cet ensemble, la nouvelle modalité de gestion en partenariat État-municipalité connaît un certain succès : elle concerne 4 % des municipalités et 9 % de la population. 6 % des municipalités délèguent le service à des Conseils de *freguesias* ou des associations d'usagers, mais cela ne concerne que 0,6 % de la population ;
  – les services concédés à des sociétés privées concernent 11 % des municipalités et 19 % de la population ;
  – on peut noter que les concessions ou délégations (hors délégation à des *freguesias* ou associations d'utilisateurs) concernent surtout les grands centres urbains et le littoral.

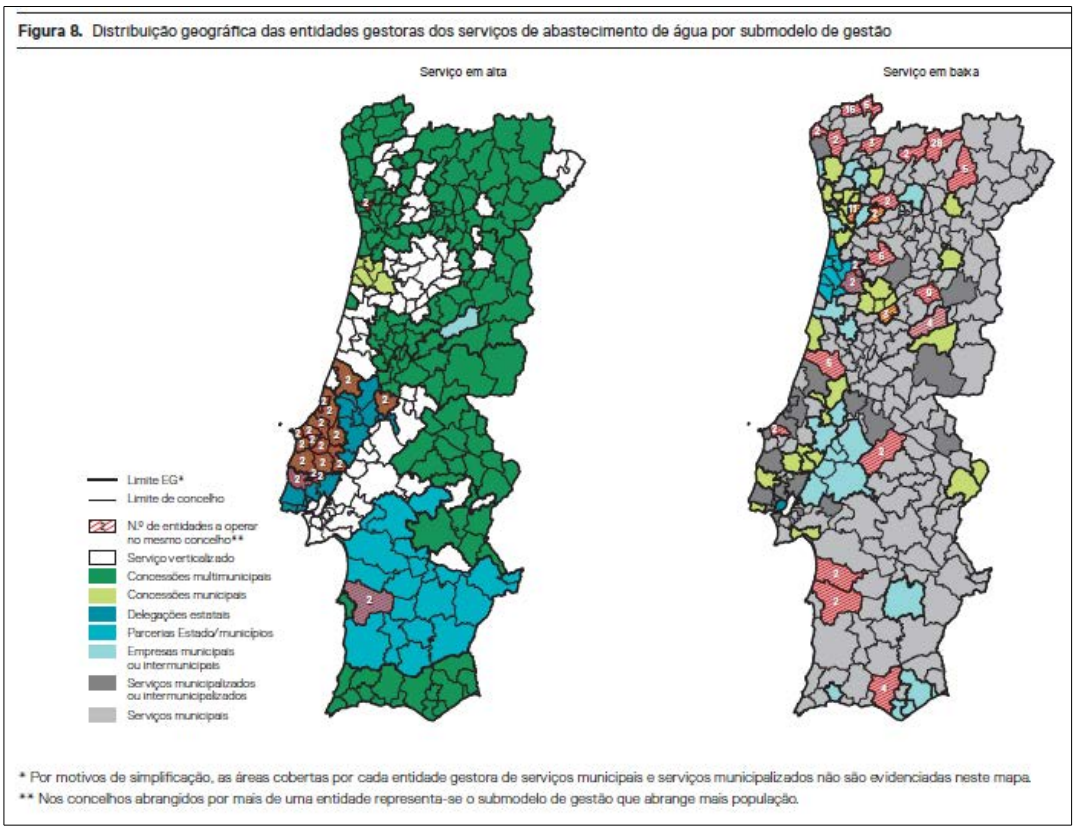


Figure 123: Cartographie des modalités de gestion des systèmes d'adduction d'eau « en haut » et « en bas » au Portugal en 2013.Source : ERSAR, 2014.

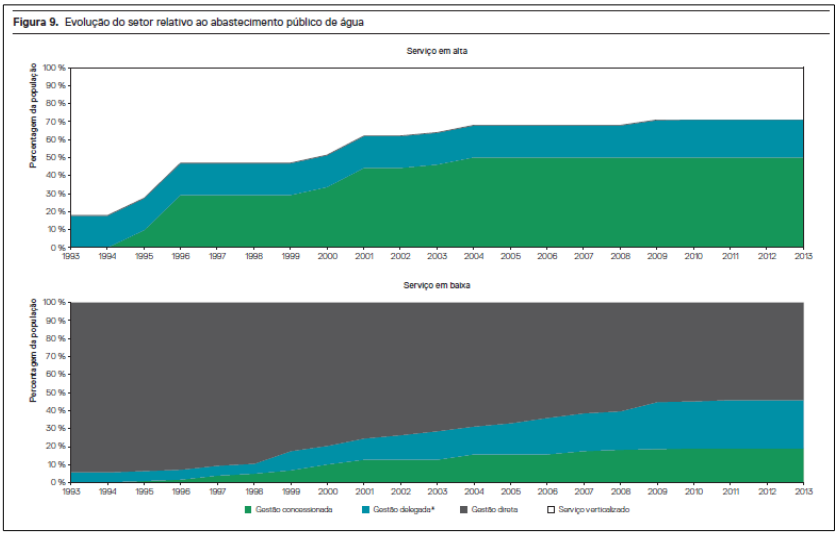


Figure 124: Evolution dans le temps des modalités de gestion des systèmes d'adduction d'eau « en haut » et « en bas » (en pourcentage de la population) en 2013 au Portugal.Source : ERSAR, 2014.

Le taux de couverture de la population reste stable à 95 % (Figure 125). En matière de qualité, le taux des contrôles satisfaisants est également stabilisé autour de 98 % (Figure 126).

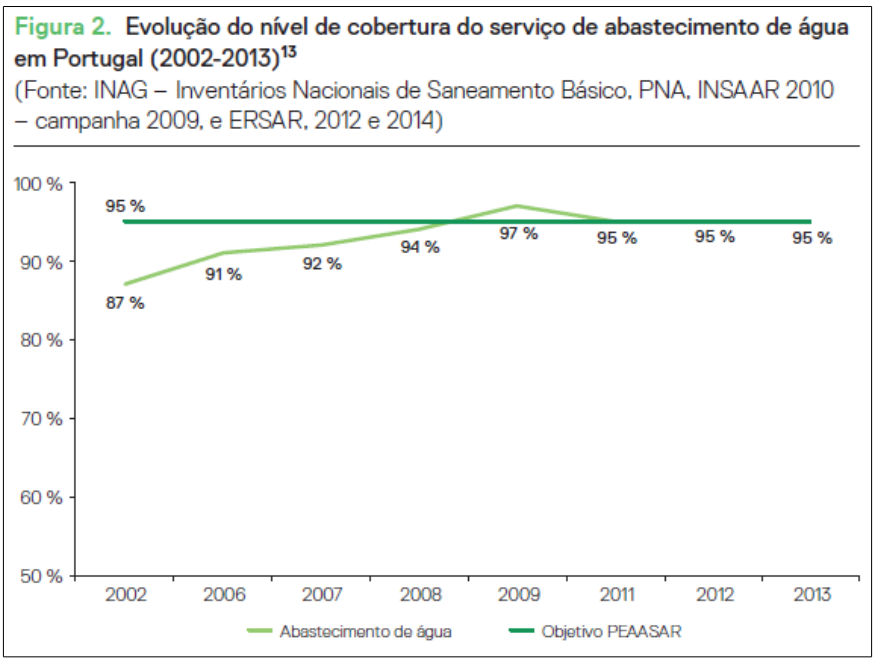


Figure 125: Evolution des taux de desserte en eau potable au Portugal. 2002-2013. Source : ERSAR, 2014.

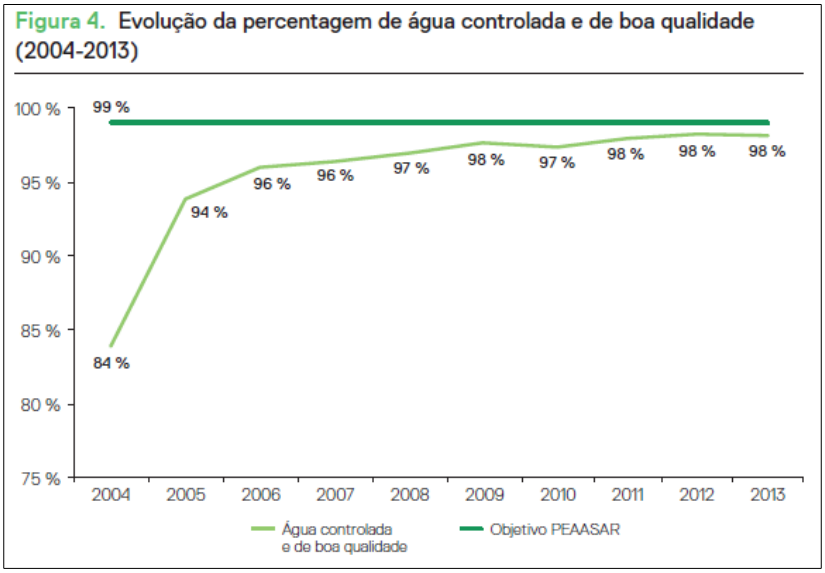


Figure 126: Evolution du taux de contrôles satisfaisants de la qualité de l'eau distribuée au Portugal. 2004-2013. Source : ERSAR, 2014.

Le nombre de captages gérés est assez considérable, très supérieur au nombre de municipalités ; il est particulièrement élevé dans les systèmes municipaux non desservis par un système multi-municipal (Figure 127).

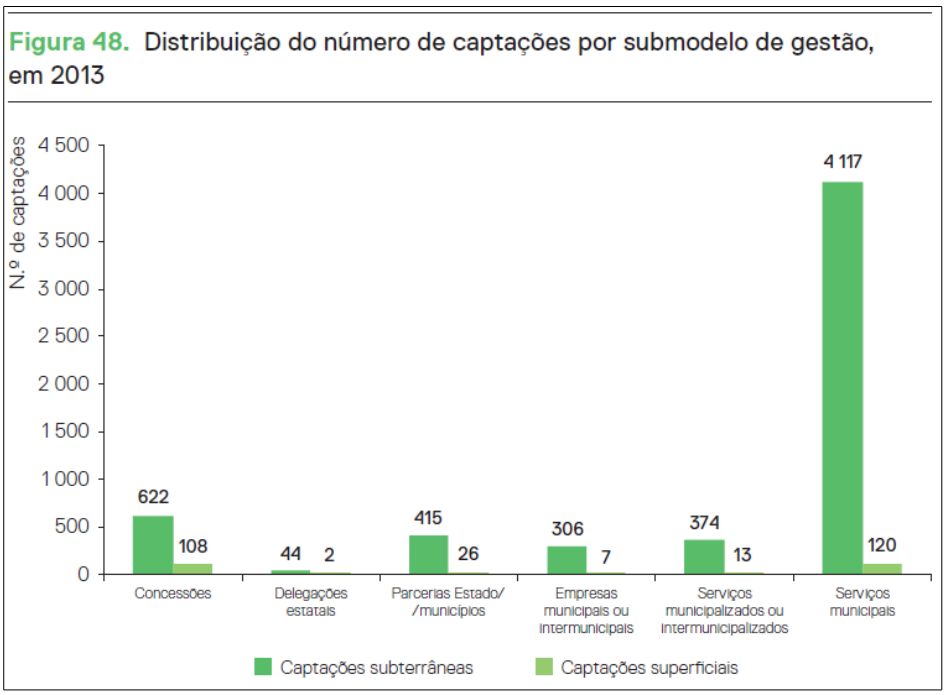


Figure 127: Gestionnaires des captages d'eau au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.

Ainsi par exemple, le nouveau système multi-municipal créé en partenariat entre l'État et les municipalités, qui alimente 21 municipalités, gère 415 captages d'eau souterraine et 26 captages d'eau superficielle. On retrouve la situation présentée plus haut de systèmes « en haut » composés en réalité d'une multitude de petits réseaux et dont la valeur ajoutée n'est pas tant la mutualisation éventuelle d'une ressource en eau rare que le niveau de professionnalisation et la mutualisation des moyens, tant pour l'investissement (préparation et réalisation de projets financés par les fonds européens) que pour l'exploitation.

A 42.4.2.2 :Services d'assainissement et de traitement des eaux résiduaires

En 2013, la situation des gestionnaires des services d'assainissement est la suivante (Figures 128 et 129) :

- les 19 systèmes multi-municipaux **« en haut »** récoltent et traitent les effluents de 78 % des municipalités (en totalité ou en partie) et de 75 % de la population ;
  - les concessions multi-municipales gèrent l'essentiel de ces systèmes : 70 % des municipalités et 66 % de la population
  - on retrouve le partenariat État-municipalités (nouvelle forme de gestionnaire) qui a été mis en place également pour l'eau potable et concerne 21 municipalités (8 % des municipalités) et 2 % de la population ;
- pour les systèmes **« en bas »** :
  - les services gérés en régie concernent 78 % des municipalités et 62 % de la population, dont respectivement 71 % et 39 % pour les régies directes et 7 % et 23 % pour les régies personnalisées ;
  - la gestion déléguée concerne 14 % des municipalités et 22 % de la population. Dans cet ensemble, la nouvelle modalité de gestion « en bas » en partenariat État-municipalité concerne 4 % des municipalités et 3 % de la population.
  - les services concédés à des sociétés privées concernent 8 % des municipalités et 16 % de la population ;
  - on peut noter là aussi que les concessions ou délégations (hors délégation à des *freguesias* ou associations d'utilisateurs) concernent surtout les grands centres urbains et le littoral.

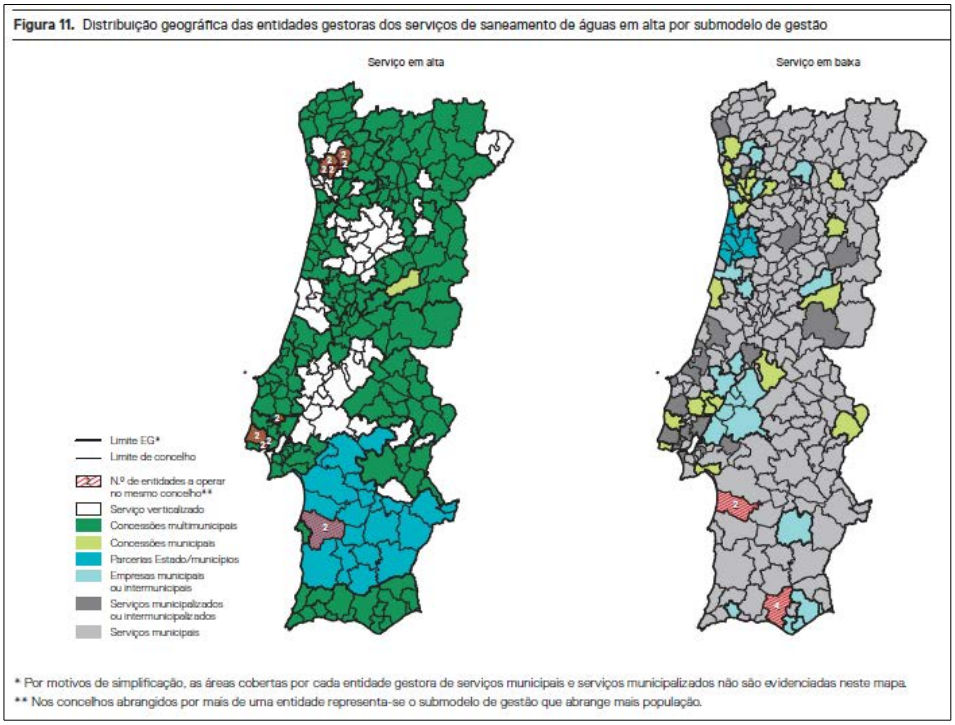


Figure 128: Cartographie des modalités de gestion des systèmes d'assainissement « en haut » et « en bas » au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.

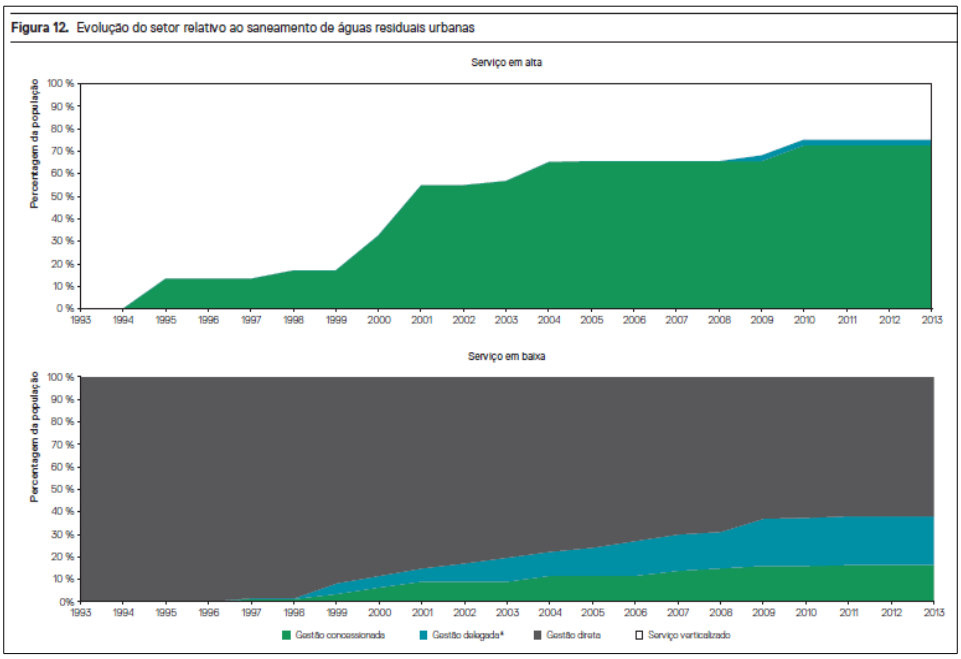


Figure 129: Evolution dans le temps des modalités de gestion des systèmes d'assainissement « en haut » et « en bas » (en pourcentage de la population) au Portugal. Source : ERSAR, 2013.

Si le taux de couverture de la population en collecte des eaux usées n'a que peu progressé depuis 2009, pour se situer à environ 83 % de la population, le taux de population dont les eaux sont traitées avant rejet dans le milieu naturel atteint maintenant près de 82 % (Figure 130).

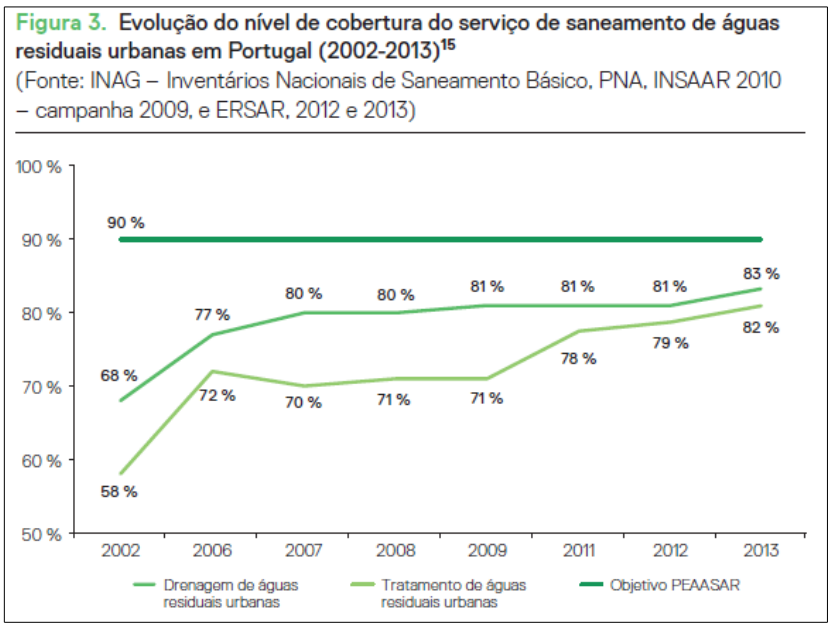


Figure 130: Evolution 2002-2013 du taux de raccordement à l'assainissement et de traitement des eaux usées. Source : ERSAR, 2014.

Le nombre de stations d'épuration est très important rapporté au nombre de municipalités. Comme pour le service d'eau potable, on peut constater que, même lorsque l'épuration est réalisée par un système multi-municipal « en haut », le nombre de stations d'épuration est en moyenne quatre à cinq fois plus élevé que celui des municipalités concernées.

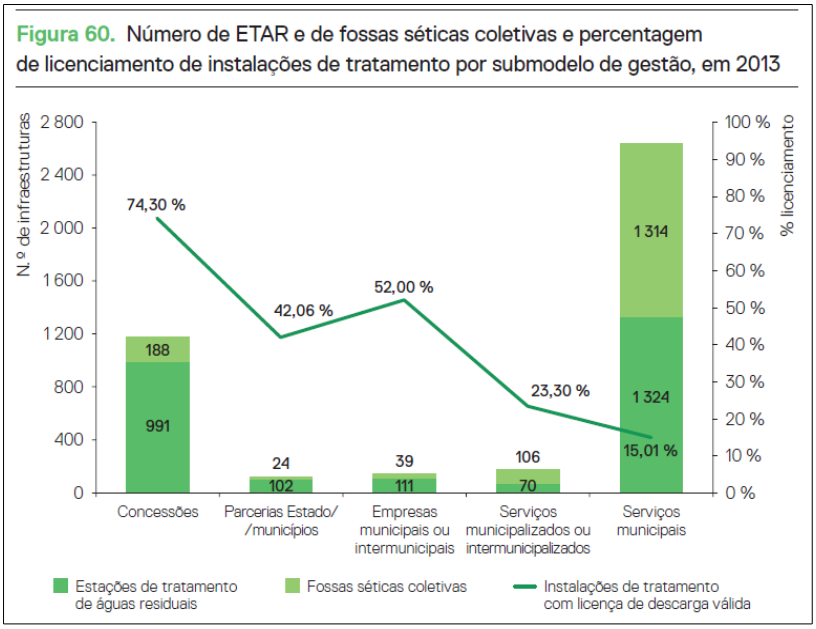


Figure 131: Nombre de stations d'épuration et de fosses sceptiques collectives selon les modes de gestion au Portugal. Source: ERSAR, 2014

A 42.4.3 : La régulation de la qualité de service

A 42.4.3.1 :Le système d'évaluation de la performance des opérateurs

Un premier système d'évaluation de la performance des opérateurs avait été mis en place en 2004[529] et a fonctionné jusqu'en 2010 ; il était basé sur 20 indicateurs par type de service (eau potable, assainissement) et permettait un *benchmark* entre opérateurs. Sur la base de cette première expérience, une seconde génération d'indicateurs a été mise en place en 2011, basée sur 16 indicateurs par type de service.

Pour l'eau potable, ces indicateurs sont :

- 5 indicateurs de la qualité de relation avec l'utilisateur :
  - taux d'accessibilité physique du service
  - taux d'accessibilité économique du service
  - nombre de défaillances du service par an pour 1000 branchements
  - taux d'analyses satisfaisantes
  - taux de réponses aux réclamations et suggestions
- 7 indicateurs de soutenabilité de la gestion du service
  - taux de couverture des coûts
  - taux d'adhésion au service
  - taux de volume non facturé
  - taux d'adéquation de la capacité de traitement
  - taux de réhabilitation des conduites
  - nombre d'avaries sur conduites par an pour 100 km
  - adéquation des ressources humaines : effectif pour 1000 branchements (service « en bas ») ou pour 1Mm³/an (service « en haut »)
- 4 indicateurs de soutenabilité environnementale
  - pertes d'eau (m³/km/jour)
  - taux de captages réglementairement autorisés
  - efficience énergétique des installations de pompage (kWh/m³.100m)
  - taux de destination finale des boues de traitement

Pour l'assainissement, ces indicateurs sont :

- 4 indicateurs de la qualité de relation avec l'utilisateur :
  - taux d'accessibilité physique du service
  - taux d'accessibilité économique du service
  - nombre de cas d'inondation par an pour 1000 branchements
  - taux de réponses aux réclamations et suggestions
- 6 indicateurs de soutenabilité de la gestion du service
  - taux de couverture des coûts
  - taux d'adhésion au service
  - taux d'adéquation de la capacité de traitement
  - taux de réhabilitation des conduites
  - nombre d'avaries sur conduites par an pour 100 km
  - adéquation des ressources humaines : effectif pour 100 km (service « en bas ») ou pour 1Mm³/an (service « en haut »
- 6 indicateurs de soutenabilité environnementale
  - efficience énergétique des installations de pompage (kWh/m³.100m)
  - taux de destination adéquate des eaux usées collectées
  - taux de contrôle de rejets d'urgence
  - taux d'analyse des eaux résiduaires réalisées
  - taux de respect de la qualité des rejets
  - taux de destination finale des boues de traitement

Chaque gestionnaire doit collecter les informations de base nécessaires au calcul de ces indicateurs et les transmettre à ERSAR. ERSAR assure une validation des éléments reçus (contrôles de cohérence, échanges d'informations, audits éventuels ...), calcule et interprète les

[529] Le périmètre des opérateurs concernés était alors limité aux seules concessions.

résultats, les transmets aux gestionnaires concernés pour échange contradictoire, et in fine publie tous les résultats, tant globaux que par gestionnaire, dans son rapport annuel.

Si, pour les concessions, le dispositif semble maintenant rodé, il est encore en phase de mise en place pour les régies et délégations[530], qui ne sont soumises à la régulation que depuis 2010.

A 42.4.3.2 : L'analyse des réclamations des utilisateurs

ERSAR a pour mission d'examiner toutes les plaintes des usagers qui lui sont transmises et de proposer des modes de règlements (recommandations…) ; ces propositions sont non contraignantes.

À partir de 2006, la loi[531] a imposé aux concessionnaires et compagnies municipales de mettre en place un cahier de réclamations officiel et de le transmettre à ERSAR. Cette obligation a été étendue[532] à tous les opérateurs (y compris les régies) en 2008.

Sur les quelque 4000 réclamations reçues par ERSAR en 2013, 82 % provenaient des cahiers de réclamations. Mais ERSAR estime que seuls environ 12% des réclamations sont transcrites dans les cahiers, le reste étant réglé directement entre l'utilisateur et l'opérateur.

A 42.4.4 : Les tarifs et la couverture des coûts

En ce qui concerne les comptes des opérateurs, si les données des sociétés concessionnaires sont disponibles depuis 2003, celles des autres opérateurs de nature entrepreneuriale (entreprises municipales) ne sont disponibles que depuis 2009. Quant à celles des régies, elles ne sont disponibles que depuis 2012, avec une fiabilité douteuse car beaucoup de ces opérateurs ne disposent pas de comptabilité analytique.

En 2013, le prix du m³ facturé à l'utilisateur, calculé sur la base d'une consommation annuelle théorique[533] de 120 m³, s'élève en moyenne à 1,74 €/m³, qui se décompose en :

– 1,04 €/m³ pour le service d'eau potable,
– 0,70 €/m³ pour le service d'assainissement des eaux usées.

Ce tarif est très variable selon les municipalités, du fait des différentes configurations géographiques et physiques des services mais également des différences de financements des investissements, en particulier en ce qui concerne le taux moyen de subvention des fonds européens. La variabilité des tarifs pour 10 m³ (part fixe, part variable et total), est présentée pour l'eau potable en figure 132 et pour l'assainissement en figure 133.

---

[530] Pour l'année 2013, pour les systèmes « en bas », les taux de non-réponse s'élèvent à 14 % des gestionnaires pour l'eau potable et à 21 % des gestionnaires pour l'assainissement. De plus, beaucoup de réponses sont encore de qualité insatisfaisante.

[531] Décret-loi n° 156/2005 du 15/09/2005.

[532] Décret-loi n° 371/2007 du 6/11/2007, complétée par la loi sur les services publics essentiels n° 12/2008 du 26/02/2008.

[533] Dans toutes les publications consultées, le prix de l'eau est toujours calculé sur la base d'une consommation de 10 m³/mois, y compris lorsqu'il s'agit de calculer le niveau d'accessibilité économique du service. La mission n'a pu trouver aucun élément sur les volumes et les montants réellement payés par les utilisateurs domestiques.

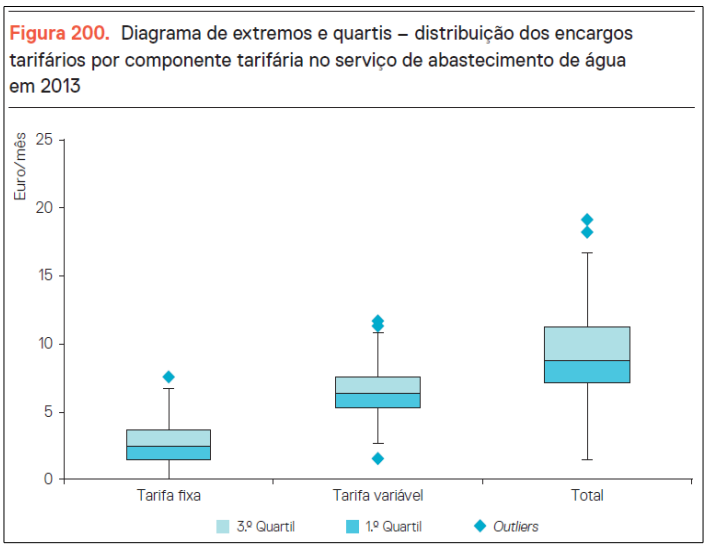


Figure 132: Distribution (extrêmes et quartiles) des tarifs par composantes tarifaires (part fixe et part variable) de l'eau potable au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.

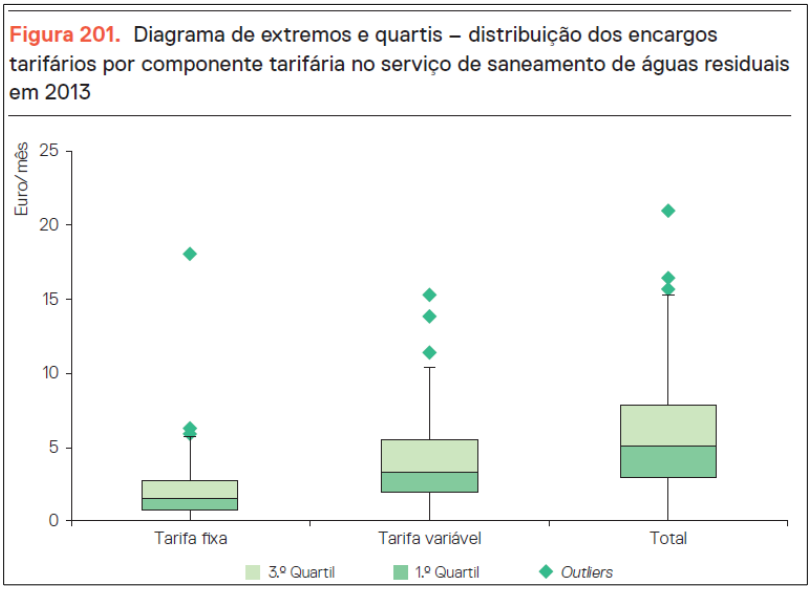


Figure 133: Distribution (extrêmes et quartiles) des tarifs par composantes tarifaires (part fixe et part variable) de l'assainissement au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.

L'accessibilité économique du service est mesurée par ERSAR via le rapport entre le prix payé pour 120 m³/an et le revenu familial. Ce taux s'élève en moyenne à 0,67 %, variable selon les municipalités. ERSAR estime que, à ce stade, l'accessibilité économique est bonne au Portugal, mais elle alerte sur le fait que les prix ne permettent pas de couvrir le coût des services.

En moyenne, les prix ne couvrent pas la totalité des coûts des services. ERSAR estime qu'en 2013 le taux de couverture des coûts s'élève en moyenne à 87 % pour les services d'eau potable et à 67 % pour les services d'assainissement.

Les quelques sociétés concessionnaires des services « en bas » ont des résultats d'exploitation positifs. Mais ces résultats sont parfois acquis avec des subventions ou des pénalités payées

par les municipalités, conformément au contrat initial. Le « Tribunal de Contas »[534] a réalisé en 2013 un audit sur 19 des 27 concessions municipales et formule des critiques très sévères, tant sur les contrats que sur la régulation. Il estime que, de façon systèmatique, il n'y a pas de vrai partage des risques entre l'entité publique et les partenaires privés. Il formule un certain nombre de recommandations pour faire évoluer les choses.

Les sociétés multi-municipales publiques affichent également des résultats théoriques positifs ou équilibrés. Cependant, l'analyse du rapport annuel et des comptes du groupe AdP, qui est leur actionnaire principal, montre qu'en réalité certaines de ces sociétés sont en difficulté financière du fait du montant des impayés de certaines municipalités[535]. En outre, les sociétés du groupe ont accumulé des « déficits tarifaires » importants[536].

A 42.5 : 2014 et perspectives futures

A 42.5.1 : Le Plan Stratégique 2014-2020

En préparation de la programmation des fonds structurels européens pour la période 2014-2020, un « Plan Stratégique d'Adduction d'Eau et d'Assainissement des Eaux Résiduaires 2020 – PENSAAR 2020 »[537] a été élaboré en 2013 par les services du ministère chargé de l'environnement, avec la participation active des les acteurs du secteur.

A 42.5.1.1 :Le bilan de la période 2006-2013

Le PENSAAR 2020 fait en premier lieu le bilan du plan stratégique précédent (PEAASAR II – période 2006-2013) et en tire notamment les conclusions suivantes :

- Les résultats positifs sont en particulier liés aux efforts de structuration et au rôle des entités publiques nationales responsables du développement des infrastructures et de la régulation, alors que les résultats insatisfaisants sont dûs à une structure organisationnelle de gestion des services déficiente et à la question tarifaire qui n'est toujours pas résolue.
- Parmi les résultats inférieurs aux prévisions, on peut noter :
  - la dynamisation du tissu d'entreprises privées via des concessions des systèmes municipaux et des sous-traitances dans les systèmes multi-municipaux,
  - l'optimisation de la gestion et l'élimination des coûts d'inefficience,
  - la récupération intégrale des coûts du service,
  - l'approche intégrée de la prévention et du contrôle de la pollution.
- Le PEAASAR II avait déjà noté en 2006 que, bien qu'existe un cadre légal permettant une gestion publique ou privée de type entrepreneurial, ce type de gestion était peu présent dans les services « en bas ». Mais les solutions proposées alors n'ont pas reçu le consensus de tous les partenaires et l'accord nécessaire pour permettre leur mise en œuvre ; les objectifs d'efficience, d'optimisation de gestion, de récupération des coûts et de dynamisation du tissu entrepreneurial privé n'ont pas été atteints. C'est l'une des leçons les plus importantes à tirer de ce bilan.

---

534 Équivalent de la Cour des Comptes

535 Le total des dettes des municipalités venues à échéance s'élève à 261 M€, dont plus de la moitié (136 M€) échues depuis plus d'un an, et dont l'essentiel (respectivement 221 M€ et 118 M€) concerne 57 municipalités dont la dette est supérieure à 2 M€.

536 La différence entre les coûts du service et les recettes constatées en fin d'exercice est appelée « écart tarifaire » (*desvio tarifário*). Les écarts tarifaires peuvent être positifs ou négatifs. Pour l'ensemble des sociétés multi-municipales d'eau et d'assainissement, les écarts tarifaires cumulés s'élèvent à 591 M€ en déficit et 138 M€ en excédent. Des solutions législatives pour assurer la récupération de ces écarts tarifaires ont été présentées par ERSAR en 2010 ; AdP insiste dans son rapport 2014 sur l'urgence de ne pas différer plus longtemps leur mise en œuvre, sauf à handicaper sérieusement la réalisation des investissements prévus.

537 « *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2020* – PENSAAR 2020 »

- Les mêmes raisons (manque de consensus et d'accord politique élargi aux différents niveaux) ont fait que la création de systèmes intégrés entre « en haut » et « en bas », ainsi que l'intégration territoriale et fonctionnelle de systèmes municipaux voisins, ne s'est pas faite au niveau prévu.
- Le diagnostic de la situation actuelle fait apparaître notamment :
  - un déficit de connaissance des infrastructures par une grande partie des gestionnaires des systèmes « du bas » ;
  - un degré insuffisant d'utilisation des infrastructures, d'adhésion des utilisateurs aux services « du bas » et d'adhésion des services municipaux aux systèmes multimunicipaux ;
  - un rythme de réhabilitation des actifs clairement insuffisant, de l'ordre de 50 % de ce qui est recommandé par les bonnes pratiques, avec des impacts notamment en matière de fuites d'eau et d'infiltrations dans les réseaux d'assainissement ;
  - des volumes d'eau non facturée encore assez élevés ;
  - une méconnaissance des coûts des services chez une grande partie des gestionnaires de systèmes « du bas » ;
  - une récupération des coûts inférieure à ce qui permettrait d'assurer la soutenabilité économique et financière des entités gestionnaires du secteur ;
  - des tarifs pratiqués qui sont suffisamment bas pour permettre une accessibilité économique de la quasi-totalité des utilisateurs, mais avec des répercussions négatives sur la soutenabilité de certains gestionnaires et de grandes différences de situation ;
  - des problèmes de disponibilité de ressources financières, notamment l'accès au crédit par les entités gestionnaires.

11.4.1. Le plan stratégique pour 2020

En matière de structuration de la gestion des services, le PENSAAR 2020 ne propose pas de solutions précises, du fait de « *la situation actuelle de stagnation en matière de réorganisation opérationnelle du secteur, notamment les services « du bas », et l'absence de consensus quant à la route à prendre, malgré son importance soulignée dans les plans stratégiques antérieurs et confirmée dans le diagnostic de la situation actuelle. Malgré l'importance et la nécessité de résoudre le problème urgemment, le manque de consensus dans le passé et encore visible dans le contexte actuel a amené le groupe de travail à proposer que le PENSAAR 2020 ne cherche pas à élaborer des solutions concrètes, car elles existent et il y a un cadre légal qui les soutient, mais simplement des objectifs stratégiques dans ce domaine, qui permettent d'appuyer le dialogue politique et la concertation, assurant que les options retenues soient soutenables dans toutes leurs dimensions et contribuent aux objectifs stratégiques du PENSSAR 2020.* »

La démarche est la même en ce qui concerne la participation du secteur privé dans l'exploitation des systèmes, du fait des controverses politiques sur cette question. Cette participation est considérée comme un moyen et non comme un objectif en soi. « *Le PENSAAR 2020 recommande des objectifs stratégiques mais pas un modèle, dont les options sont très largement connues, qui devra résulter d'un dialogue politique* ».

Par contre, en matière d'investissement et d'utilisation des fonds structurels européens, le PENSAAR 2020 propose un véritable « *changement de paradigme* », en réorientant massivement les financements vers l'amélioration et la réhabilitation des équipements existants et en faisant en sorte que les systèmes municipaux, en particulier ceux avec des résultats insuffisants, puissent en bénéficier[538]. Des actions de soutien à ces entités sont proposées. « *Ceci permettra que ces entités gestionnaires puissent réaliser leurs investissements et soumettre des candidatures, quand elles correspondront aux objectifs stratégiques, de façon progressive, en évitant les projets non justifiés et mal préparés dont l'objectif premier est de capter des subventions, comme c'est arrivé dans le passé, avec des effets négatifs dans la gestion et la consommation de ces subventions.* »

[538] Dans les programmes européens précédents, ce sont surtout les systèmes multi-municipaux, mieux organisés, qui ont bénéficié de ces financements.

A 42.5.2 : Les lois de 2013-2014 : nouvelle évolution conséquente du cadre institutionnel

A 42.5.3 : La réforme du régime des systèmes multi-municipaux

Le décret-loi n° 92/2013 du 11/07/2013 vient modifier le régime des services multi-municipaux, qui étaient restés fondés pour l'essentiel sur les règles définies en 1993.

Le but du décret, tel que présenté son exposé des motifs, est notamment de surmonter les problèmes de soutenabilité économico-financière, pour l'eau et l'assainissement, avec une ligne d'action gouvernementale qui s'appuie sur :

- la promotion de l'équilibre tarifaire,
- la résolution des déficits,
- la mise en place de stratégies d'intégration verticale des systèmes municipaux et, en ultime analyse, l'agrégation des systèmes multi-municipaux existants en nouveaux systèmes de dimension supérieure,
- tout en maintenant la nature publique[539] de leurs concessionnaires respectifs,
- le tout sur l'ensemble du territoire couvert par des systèmes de compétence de l'État.

Toujours d'après l'exposé des motifs, les évolutions proposées rendent possible, quand c'est le cas, l'élimination des déficits tarifaires accumulés et des dettes municipales aux systèmes multi-municipaux.

Les modifications majeures sont les suivantes :

- Le concept de système multi-municipal est élargi. Il n'est plus nécessaire qu'il y ait besoin d'un investissement prédominant à réaliser par l'État ; il faut simplement qu'il y ait des raisons d'intérêt national. Cette évolution permet de reconduire des concessions multi-municipales sur des systèmes où le bien-fondé de la propriété de l'État repose sur d'autres raisons.
- Il est possible de créer de nouveaux systèmes multi-municipaux par agrégation de systèmes déjà existants, avec l'arrêt des concessions en cours et l'attribution d'une nouvelle concession avec un nouveau délai. Le but affiché est de générer des économies d'échelle, mais aussi de réduire les inégalités entre les différentes régions du pays par une convergence tarifaire progressive. La création de systèmes multi-municipaux doit être précédée d'un avis des municipalités concernées. Le ministère en charge leur transmet le projet, ainsi que le projet de contrat de concession, et elles ont 45 jours pour répondre par avis motivé ; Leur avis n'est pas contraignant.
- Les municipalités concernées peuvent détenir une participation majoritaire dans le capital des entités gestionnaires des systèmes multi-municipaux. Les municipalités actionnaires des entités qui sont regroupées restent actionnaires de la nouvelle entité. Dans la mesure de ce qui est prévu par les statuts, ils peuvent céder leurs participations à l'entité gestionnaire. Cette cession peut compenser d'éventuelles dettes qu'ils avaient envers l'entité gestionnaire précédente.
- À la fin de la concession, la société concessionnaire a droit à une indemnisation, calculée sur la base de la valeur comptable (nette des amortissements fiscaux et corrigée de la dépréciation monétaire) des investissements réalisés non prévus au contrat de concession et approuvés ou imposés par le concédant.
- À la fin de la concession, les entités inter-municipales, ou unions de municipalités, peuvent opter pour récupérer la propriété des infrastructures. Le concédant (L'État) doit leur notifier cette possibilité 18 mois avant la fin de la concession, et elles ont alors 6 mois pour opter. En cas d'option, elles doivent payer avant la fin de la concession l'indemnisation due au concessionnaire. Faute d'opter, ou de payer dans les délais, les infrastructures reviennent à l'État[540], qui doit payer l'indemnisation dans les 30 jours.

---

[539] Cette précision est importante pour les systèmes d'eau et d'assainissement, car le même décret-loi prépare la privatisation des systèmes multi-municipaux de gestion des déchets solides, qui sera effective en 2015.

[540] En pratique, cette clause revient à verrouiller la tutelle de l'État sur les systèmes multi-municipaux.

À la suite de ce décret, un projet de regroupement de l'ensemble des sociétés multi-municipales en cinq nouvelles sociétés multi-municipales est présenté. Dans un premier temps, 15 des 19 concessions multi-municipales existantes sont regroupées en 3 nouvelles concessions : leurs décrets sont publiés en 2014 et elles sont mises en œuvre en 2015.

Cette réforme, mise en œuvre par l'État, ne fait pas consensus et génère des protestations vigoureuses d'un certain nombre d'élus et de municipalités qui y voient une dépossession, et craignent en outre qu'elle ouvre la voie à une future privatisation des sociétés concessionnaires dans le cadre de l'action d'assainissement des finances publiques en cours au Portugal.

A 42.5.3.1 :La « facture détaillée »

Pour régler le problème des dettes accumulées par les municipalités vis-à-vis des systèmes multi-municipaux, un décret-loi[541] de juillet 2014 instaure le dispositif de « la facture détaillée ».

Son exposé des motifs indique que, pour mettre en œuvre la stratégie du secteur de l'eau et de l'assainissement, dont une priorité est la soutenabilité économico-financière, « *il se révèle fondamental de créer les conditions pour une résolution, de façon structurelle et permanente, du problème des dettes aux systèmes multi-municipaux d'eaux et de déchets qui présente un degré de criticité élevé par la soutenabilité du groupe AdP. Il apparaît donc fondamental d'établir des règles qui permettent que la composante de la facture payée par les utilisateurs finaux relative aux coûts du service apporté par les entités gestionnaires des systèmes multi-municipaux et inter-municipaux soit canalisée pour le paiement des montants correspondants aux services « en haut »* ».

Ainsi, le décret-loi instaure pour les systèmes « en bas » l'obligation d'émettre une facture aux utilisateurs finaux qui détaille chacun des services d'eau, d'assainissement et de déchets, ainsi que la part du prix liée au service « en haut ». Dans le cas où le gestionnaire « en bas » a une dette vis-à-vis du système « en haut », il a l'obligation de transférer 50 % de ses recettes totales à l'entité « du haut », dans la limite de sa dette à cette entité, et ne peut utiliser ces sommes à d'autres fins.

A 42.5.3.2 : Le renforcement du pouvoir du régulateur ERSAR

En mars 2014, les statuts du régulateur ERSAR sont modifiés[542]. Pour l'essentiel, alors qu'elle était placée sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement (qui était également l'autorité concédante et décisionnaire pour les sociétés multi-municipales), elle devient une entité administrative indépendante[543] de contrôle et de régulation des secteurs des services d'adduction publique d'eau, d'assainissement des eaux résiduaires urbaines et de gestion des déchets urbains[544].

Elle devient également compétente pour la régulation économique de EPAL, qui jusqu'alors lui échappait[545].

Le même jour, une autre loi[546] modifie le régime juridique des services municipaux d'eau, d'assainissement et de déchets et, notamment, permet à ERSAR de donner des instructions

[541] Décret-loi n° 114/2014 du 21/07/2014

[542] Loi n° 10/2014 du 6/03/2014.

[543] Cette évolution s'opère dans le cadre fixé par la « *Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo* » (*Lei n° 67/2013 de 28 de Agosto*).

[544] D'après le rapport d'audit du *Tribunal de Contas* cité plus haut, le renforcement des pouvoirs d'ERSAR et sa transformation en entité régulatrice indépendante a été prévue dans le mémorandum d'accord entre l'État Portugais et la Troïka (FMI, BCE, Commission Européenne).

[545] En effet, EPAL contrairement aux autres sociétés multi-municipales, n'était pas concessionnaire mais délégataire de l'État. Le décret prévoit que l'extension de la compétence de ERSAR à EPAL s'exercera dès que les textes régissant EPAL seront modifiés, dans un délai maximum d'un an.

[546] Loi n° 12/2014 du 6/03/2014

contraignantes sur les tarifs (en clair : fixer les tarifs) pour les systèmes municipaux qui ne respectent pas les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Tous les tarifs lui sont soumis pour approbation.

ERSAR doit également édicter les règles de définition des tarifs. En effet, jusqu'à présent, en matière de tarifs, seuls des grands principes sont fixés[547]. Pour ce faire, ERSAR a élaboré en 2014 un projet de règlement tarifaire. Ce projet, daté de décembre 2014, fait évoluer le régime tarifaire d'un modèle « *cost plus* »[548] vers un modèle « *revenue cap* »[549]. Il n'est pas encore public, mais les recherches effectuées par la mission montrent qu'il suscite de sérieuses controverses des différents acteurs. Il ne semble pas en voie d'être approuvé dans l'immédiat.

A 42.5.4 : Les orientations du nouveau gouvernement

Le 26 novembre 2015, M. António Costa (PS) a formé le XXIe Gouvernement Constitutionnel du Portugal, en succédant à M. Pedro Passos Coelho (PPD/PSD). Le programme qu'il a présenté le lendemain à l'Assemblée de la République comporte un certain nombre de dispositions relatives aux services d'eau et d'assainissement. Il affirme sa volonté de renforcer les compétences des autorités locales, notamment pour les services publics de proximité, et revient sur un certain nombre de décisions prises par le gouvernement précédent. Il indique notamment :

- Dans la partie « Promouvoir la cohésion territoriale et la soutenabilité environnementale » : « *Dans ce contexte, […] les services publics essentiels de fourniture d'eau et d'assainissement basique, auxquels il faut joindre également la collecte, le traitement et la valorisation des déchets, présentent un intérêt tout particulier. Ils constituent, sans aucun doute, des secteurs de fort intérêt public et des points essentiels pour la qualité de vie des citoyens. Comme tels, il est impératif de maintenir ces importantes fonctions sous maîtrise et/ou contrôle public, dans un équilibre délicat et vertueux entre l'Administration Centrale et le pouvoir local, en corrigeant des décisions inconsidérées et très dommageables prises dans le passé*. »
- Dans la partie « Garantir l'accès et la qualité des services publics d'eau, d'assainissement et des déchets », après un développement sur l'importance des services essentiels et des droits humains : l'importance « *d'en garantir la mise en œuvre, non seulement en termes de disponibilité universelle, comme d'accessibilité économique, de qualité de service et d'intégrité environnementale, mais aussi de soutenabilité financière. Il y a dans ce secteur, toutefois, une accumulation de décisions erratiques, de contrats défectueux et autres pratiques de gestion qu'il est urgent de corriger, pour le bénéfice des citoyens. Pour cela, le gouvernement va :*
  - *Arrêter le processus de privatisation de EGF[550], sur le fondement de son illégalité et qui de ce fait n'implique pas le paiement d'indemnisations au concurrent choisi, […] ;*
  - *Revenir sur les fusions d'entreprises d'eau qui ont été imposées aux municipalités ;*
  - *Intégrer le cycle urbain de l'eau, dans le sens d'une articulation entre la fourniture d'eau et les réseaux d'assainissement, en valorisant le rôle des autorités locales par*

---

[547] la fixation des prix doit obéir à l'art. 21 de la la loi n° 73/2013 du 3/09/2013 « Régime financier des autorités locales et des entités inter-municipales ». Il est en particulier précisé que :

- les prix des services ne peuvent être inférieurs aux coûts directs et indirects, mesurés en situation d'efficience productive, et en accord avec les régles tarifaires en vigueur ;
- pour les services d'adduction d'eau, d'assainissement, de gestion des déchets, les municipalités doivent recouvrer les prix prévus dans un règlement tarifaire à approuver par ERSAR.

[548] Le régime « *cost plus* » calcule le tarif sur la base des coûts constatés, augmentés d'une rémunération prenant en compte notamment le coût du capital.

[549] Le régime « *revenue cap* » fixe périodiquement un niveau maximum de recettes autorisées, de façon à inciter l'opérateur à réaliser des gains de productivité qu'il pourra dans un premier temps engranger, ces gains étant répartis lors de la période suivante entre l'opérateur, les utilisateurs et la gestion du patrimoine.

[550] Il s'agit de la privatisation des sociétés multi-municipales de gestion des déchets solides.

le choix de modèles de gestion qui permettent une meilleure rationalisation dans l'affectation des ressources ;

- *[…]*
- *Renégocier, conjointement avec les autorités locales, les contrats de concession de première génération signés ces dernières décades, « en haut » et « en bas », dont le développement laisse beaucoup à désirer quant au niveau de service apporté et qui, paradoxalement, rapportent aux concessionnaires des taux de rentabilité absolument disproportionnés et inacceptables à la lumière des règles d'un marché sain, avec des charges financières élevées pour les citoyens ;*
- *Définir des principes au niveau national pour la promotion d'un tarif social de l'eau, notamment pour les familles à faibles revenus et les familles nombreuses ;*
- *Élaborer et rendre effective une garantie de services minimums, considérés essentiels à la dignité de la personne humaine, en ce qui concerne l'accès à certains services de base et d'intérêt général, comme l'eau, l'assainissement, la collecte des déchets, entre autres ;[...]* »

Le 3 février 2016, le nouveau ministre de l'environnement, M. João Pedro Matos Fernandes, a annoncé l'abrogation (« le renversement ») des regroupements des systèmes multi-municipaux d'eau et d'assainissement « en haut » qui ont été réalisés en 2014-2015 contre la volonté de certaines municipalités. Certaines fusions pourront cependant être maintenues selon la volonté des autorités locales.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement pourrait donc connaître prochainement de nouvelles évolutions.

Débats du comité de pilotage et contributions écrites

Liste des annexes

Annexe 43 : Réunion du comité de pilotage le 1er juin 2015.....495
A 43.1 : Propos introductif.....495
A 43.2 : Contenu et déroulement de la mission.....495
A 43.3 : Méthode et cas d'étude envisagés par la mission.....499
A 43.4 : Conclusion.....500
A 43.5 : Participants.....500
Annexe 44 : Réunion du comité de pilotage le 10 juillet 2015.....501
A 44.1 : Propos introductif.....501
A 44.2 : Montants facturés aux usagers et charges des services.....501
A 44.3 : Rôles, responsabilités et interfaces, financement et marges de manœuvre.503
A 44.4 : Conclusion.....505
A 44.5 : Participants.....505
Annexe 45 : Réunion du comité de pilotage le 23 septembre 2015.....507
A 45.1 : Introduction.....507
A 45.2 : État des lieux et évolutions prévisibles.....507
A 45.3 : Propositions.....511
A 45.4 : Participants.....516
Annexe 46 : Contribution d'Alban Thomas (extraits).....517
A 46.1 : Introduction et contexte.....517
A 46.2 : Les données.....518
A 46.3 : Modèle de détermination du prix.....520
A 46.4 : Références.....523
Annexe 47 : Contribution de la FP2E.....525
A 47.1 : Éléments de contexte.....525
A 47.2 : La construction du prix des services de l'eau.....529
A 47.3 : Éléments prospectifs : renforcer la gouvernance publique et garantir la saine compétition entre les opérateurs publics et privés.....531
Annexe 48 : Contribution de la FNCCR.....533
A 48.1 : Formation des coûts du service.....533
A 48.2 : Formation des prix.....537
A 48.3 : Transparence et participation.....541

Annexe 43 : Réunion du comité de pilotage le 1er juin 2015

A 43.1 : Propos introductif

Laurent Bouvier – conseiller au cabinet de la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La ministre en charge de l'Écologie a annoncé sa volonté de clarifier la question de la formation du prix de l'eau lors de sa communication au Conseil des ministres du 24 juillet 2014 sur la politique de l'eau.

Par lettre cosignée en date du 12 janvier 2015, la Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et le Ministre de l'Intérieur ont ainsi demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) de mener à bien conjointement cette mission sur le prix de l'eau. La mission est composée de Mme Marie-Louise Simoni (IGA) et MM François Guerber et Pierre-Alain Roche (CGEDD), avec l'appui de Mme Aurore Tual.

La loi sur l'eau et des milieux aquatiques de 2006 a posé le principe selon lequel « chaque personne a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables pour tous ». Pourtant, le prix de l'eau augmente régulièrement depuis de plusieurs années et chaque année, des milliers de foyers se retrouvent confrontés à des difficultés pour payer leur facture d'eau. Afin d'améliorer l'accès à l'eau pour tous, le gouvernement expérimente d'ores et déjà une tarification sociale et progressive, mise en œuvre par une quarantaine de collectivités candidates.

On constate par ailleurs une disparité des prix fixés par les collectivités organisant les services publics d'eau et d'assainissement sur le territoire national. Ce constat traduit d'une part la variabilité des configurations techniques (qualité de la ressource, densité, etc.) ou organisationnelles (taille, mode de gestion) des services publics d'eau et d'assainissement. Il traduit également des choix différents des collectivités quant à la maîtrise du prix de l'eau au regard de la qualité du service au consommateur et des performances environnementales. Le vrai débat est donc celui de la transparence, et le comité national de l'eau doit formuler des propositions pour améliorer l'information du consommateur (accès à la facture d'eau, observatoire sur le prix et la qualité du service).

Enfin, ces réflexions prennent place dans un contexte de réforme, s'agissant de la réorganisation des compétences des collectivités dans le domaine de l'eau (projet de loi NOTRe), de la transposition de la directive européenne sur les contrats de concession et du projet d'accord plurilatéral incluant la libéralisation des services liés à l'environnement.

La mission d'audit doit :

- mener un diagnostic sur les facteurs explicatifs et les perspectives d'évolution du prix de l'eau, ainsi que sur la durabilité environnementale, sociale et économique des services ;
- identifier les marges de manœuvre disponibles pour influer sur l'évolution de la facture d'eau.

Les ministres souhaitent que les travaux soient menés de façon partenariale. En complément des consultations que l'équipe chargée de la mission pourra conduire, le comité de pilotage a vocation à donner son avis sur les productions de la mission, dont les conclusions sont attendues pour fin septembre.

A 43.2 : Contenu et déroulement de la mission

Cf. support de présentation.

A 43.2.1 : Premier tour de table

UFC Que choisir – Olivier Andreau – chargé de mission alimentation – agriculture

- demande que le périmètre de la démarche soit élargi : le coût de la dépollution n'est pas pris en compte, alors qu'elle est supportée en grande partie par les consommateurs (en particulier les pollutions diffuses) en négation du principe « pollueur payeur » ;
- signale que l'observatoire des prix de l'eau est incomplet et qu'il faudra collecter davantage de données pour améliorer l'information du consommateur.

CLCV – Reine-Claude Bader – Présidente

- se félicite de la décision du conseil constitutionnel qui confirme que l'interdiction des coupures d'eau dans les résidences principales, et toute l'année, sans condition de ressource, est conforme à la constitution ;
- souhaite que soit pris en compte la contribution des consommateurs au coût de la dépollution ;
- souligne que l'ANC soulève de nombreuses protestations, et nécessiterait une étude.

UNAF – Simone Sitbon – chargée de mission environnement et développement durable

- demande que la mission s'intéresse au respect du principe pollueur payeur ;
- souligne le manque d'information des consommateurs ;
- dénonce un problème de gouvernance : les consommateurs n'ont pas accès aux comités de pilotage où le choix des SPEA sont pris ;
- évoque une fracture entre urbain et rural s'agissant du prix et de la qualité des services ;
- s'interroge que l'incidence du changement climatique sur le prix de l'eau, et les leviers pour s'adapter au changement climatique ;
- souhaite que les outre-mer soient prise en considération dans la mission ;
- propose que la mission évalue la pertinence les systèmes locaux de production de l'eau, qui constituent une alternative au « tout tuyaux » ?

CCPQSPEA/CNE – Sophie Auconie – Présidente

- mentionne que la comparaison européenne pourrait être intéressante et utile. En particulier, concernant les taxes et les aides, il serait intéressant de regarder de façon exhaustive les aides qui existent à l'échelle européenne, notamment les aides mobilisables pour les réseaux d'infrastructure (plan Junker) ;
- insiste sur l'importance de la pédagogie, de l'éducation et de l'information des citoyens ;
- appelle à participation des associations de consommateurs dans le CCPQSPEA.

A 43.2.2 : Réponses aux premières remarques et questions

CGEDD – Pierre-Alain Roche

- s'agissant des Outre-mer, une autre mission du CGEDD est en cours de finalisation dont les conclusions devraient être rendues publiques à court terme.

MEDDE – DEB Virginie Dumoulin – sous-directrice

- les infrastructures d'eau et d'assainissement sont bien éligibles au plan Junker. Par ailleurs, un PIA (plan d'investissement d'avenir) est lancé par le gouvernement : station du futur, dessalement de l'eau de mer, réseaux intelligents, gestion intelligente de la ressource (capteurs….). Pour deux sources de financement externes, des projets sont attendus, et constitueront des effets de levier ;

A 43.2.3 : Suite du tour de table

FP2E – Tristan Mathieu – Délégué général

- déclare être satisfait de la présentation réalisée ;

- souhaiterait qu'il soit fait mention du prix des services de l'eau et de l'assainissement et non du prix de l'eau : ce serait un premier élément de pédagogie à ne pas négliger ;
- rappelle la performance collective du système français, qui permet une maîtrise des prix : le prix en France est relativement moins élevé que dans bon nombre de pays européens ;
- souhaite que soit mesuré l'impact des récentes dispositions législatives sur le prix de l'eau : TVA, capacité à facturer, coupure d'eau, etc. ;
- estime qu'il s'agit d'améliorer la pédagogie vis-à-vis des usagers, de sensibiliser au coût de la protection de l'environnement ;
- en termes de régulation, le benchmark européen sera riche d'enseignements (et interrogeant le système français : cours des comptes, administration centrale….)

Sénateur du Lot et Garonne, membre du CNE – Henri Tandonnet

- rappelle que le poids du passé et du territoire est un déterminant important de la formation du prix de l'eau (regroupement des autorités organisatrices, état de la ressource, etc.) qui fait qu'il faut veiller à ne pas l'aborder de manière trop théorique ;
- dans le syndicat dont M. Tandonnet est président, l'harmonisation du prix sur les 29 communes s'affronte à des rigidités tenant au renouvellement des contrats. La mission pourra étudier ces freins.

Conseil d'État – Frédéric Thibergien

- mentionne que le délai est très court pour répondre à l'ensemble des questions : il convient donc en sélectionner quelques-unes ;
- souligne la variabilité dans l'espace et dans le temps dans la fixation du prix de l'eau ;
- s'interroge sur le poids des normes techniques et environnementales sur l'évolution des prix (caractère lacunaire des études d'impact préalables aux textes organisant des normes) ;
- met en garde contre la tentation du populisme consistant à annoncer des diminutions des marges pour diminuer le prix de l'eau. Il s'agit de raisonner à long terme ;
- rappelle que l'eau potable est exclue de la directive concession, ce qui pose des questions de transposition ;
- évoque la jurisprudence Commune d'Olivet : la durée des délégation a chuté (13 ans), ce qui est très court (et convient essentiellement aux affermages) : il convient de se poser les questions de la « bonne durée » de concession (le cas échéant avec des renégociations) ;
- propose d'ajouter à la bibliographie les travaux de l'IGD (Institut de gestion déléguée), qui mettent en évidence que les élus distinguent bien l'AEP et l'Assainissement. Du reste, l'IGD va publier une étude plus qualitative, et a travaillé sur les indicateurs ;
- s'agissant de la transparence, il faut distinguer les indicateurs utiles pour la collectivité publique (le concédant a tout les pouvoir : inutile de légiférer sur ce point) et ceux utiles pour le consommateur (les CCSPL ne fonctionnent pas bien).

Ministère de la Santé – bureau de la qualité des eaux – Alban Robin

- souhaite prendre en compte l'axe « qualité de l'eau potable » : même si la qualité est globalement bonne sur le territoire, sauf sur certains territoires où une étude de corrélation avec le prix de l'eau serait du reste opportune ;
- s'agissant de la préservation de la ressource contre les pollutions diffuses et accidentelles, il s'agit également d'étudier la corrélation avec le prix de l'eau ;
- propose d'étudier les capacités des services publics d'au et d'assainissement de mettre en œuvre une ingénierie solide, notamment en cas de crise.
- estime que le *benchmark* européen, notamment anglais, est intéressant.

AMF – Bertrand Haingault, maire de Graveline, Syndicat Eaux du Dunkerquois

- suggère de prendre en compte la compétence GEMAPI ;
- suggère également d'étudier l'intérêt du financement apporté par les Agences de l'eau ;
- souligne la baisse des recettes (liées aux baisses de consommation) ;

- mentionne l'intérêt des réflexions sur la tarification solidaire ;
- évoque l'inquiétude des élus sur l'avenir des autorités organisatrices dans le cadre du PJL NOTRe ;
- souhaite que soit également pris en compte l'eau industrielle qui a priori est écartée de l'étude à ce stade des informations diffusées ;
- rappelle, s'agissant comparaison régie/DSP, que le prix n'est pas forcément lié au mode de gestion ;
- il faut veiller à comparer ce qui est comparable, notamment au niveau européen : qu'y a-t-il derrière le prix ? La maîtrise du prix dépend également de la qualité du service offert.

INRA – Alban Thomas

- comment la mission envisage-t-elle la prise en compte des contributions du collège des experts ? méthodologie ? ;
- quelle mobilisation possible des bases de données (notamment de la FP2E) ?
- plusieurs études scientifiques françaises sur les déterminants du choix u mode de gestion ;
- jusqu'où peut-on aller dans les propositions (cadre contraint de la législation, des logiques économiques actuelles) ? ;
- s'agissant de la transparence, on risque d'aller vers une comparaison accrue de tous les services.

Canalisateurs de France (CDF) – A Grizeau

- quel est le véritable coût du service d'eau potable ou d'assainissement ? Tous les territoires ne sont pas égaux ;
- souligne l'importance de l'accompagnement sur la méthode de financement (et de la prise en compte de l'investissement dans les règles comptables).

Direction du Budget – Marie Gayrel

- souhaite que la « sphère eau » dans sa globalité contribue aux recherches d'économies ;
- le ministère des finances sera attentif aux marges de rationalisation qui pourront être proposées.

Bernard Barraqué

- - souhaite que cette étude aille plus loin que ce qui a déjà été fait afin d'être utile ;
- - rappelle que, dans le rapport du CNE sur le prix et les coûts des SPEA, une page est réservée au benchmark européen, en veillant à comparer ce qui est comparable ;
- - pose la question de l'entretien du parc de réseaux ;
- - Est-il légitime de continuer à faire payer tout ce qu'on fait payer dans la facture d'eau ? Les redevances d'assainissement pour services rendus ne devraient pas figurer dans les factures d'eau puisqu'il s'agit d'impositions de toute nature : elles pourraient dès lors être sorties du prix de l'eau ;
- Propose de relier le prix aux objectifs, avec 4 axes de durabilité : économique, technique (gestion à long terme du patrimoine), sociale, environnementale et sanitaire. Ces axes constituent par construction des injonctions contradictoires (si économie d'eau = moins de recette).
- Souligne l'impératif de « redistributivité » : « il faut que chacun paye sa facture d'eau », ce qui pose la question de l'accès à la facture d'eau, y compris en habitat collectif. L'élasticité prix de l'eau est très faible si bien que l'individualisation de la facture ne serait pas rentable.

OCDE – Céline Kauffmann

- Souligne l'intérêt de la comparaison internationale, en particulier s'agissant de l'organisation institutionnelle et de la gouvernance, notamment par la mise en place de régulateurs (anglais, portugais, italien) ;
- Souligne que le modèle italien est plus proche du cas français, puisque le régulateur italien supervise de 2000 opérateurs, ce qui traduit un grand morcellement – Le cas

allemand, où il n'existe pas de régulateur national, serait aussi intéressant à étudier. ces deux comparaisons pourraient être utiles dans l'audit ;

- Insiste sur l'intérêt d'une implication des parties prenantes dans la formation des prix : Écosse (mise en place d'un forum des consommateurs) ;
- Mentionne la difficulté de faire des comparaisons de prix entre pays européens (Cf. base de données de l'OCDE etc).

FNCCR – Michel Desmars

- mentionne qu'une première contribution a été fournie à la mission sur la base des questions posées. Cette contribution traduit l'avis des responsables de terrains sur les sujets touchés par la mission (élus et directeurs) ;
- estime que les bonnes questions sont posées par la mission, qui font le tour de 95 % du sujet ;
- émet une réserve quant aux comparaisons avec l'Angleterre et le Portugal, deux pays où il existe un régulateur national, alors qu'en France, le choix est celui d'une décentralisation du prix de l'eau ;
- met l'accent sur le rôle central de la collectivité, autorité organisatrice des services publics, qui en fixe le prix ;
- mentionne que la comparaison des 13000 services d'eau potable est impossible : cela traduit l'histoire des territoires et les caractéristiques locales.
- dans le cadre du PJL NOTRe, l'article 14 encourage à la diminution du nombre de services. Le regroupement des services ne conduira pas forcément à des économies, et n'aura pas forcément sens au plan local (cas d'un petit service isolé, sans interconnexion, avec une simple chloration) ;
- indique que les adhérents de la FNCCR sont prêts à participer activement à cet audit.

CLCV – Adrien Chang-Minh – chargé de mission environnement

- pose la question de la connaissance de l'état des infrastructures et l'impact de leur renouvellement sur le prix de l'eau = a-t-on une idée des coûts et donc de l'incidence sur les prix ?
- concernant l'éducation des consommateurs, il est précisé que le consommateur est attentif au coût mais aussi à l'exemplarité des services. Le consommateur ne fera pas d'effort s'il s'aperçoit que sa collectivité n'en fait pas.

Pierre Alain ROCHE

- intègre le souhait d'élargir le parangonnage à des pays qui ne disposent pas de régulateurs nationaux : notamment l'Allemagne et l'Italie ;
- note que les premières contributions peuvent être diffusées aux membres du COPIL ;
- souhaite rassurer B. Barraqué et A. Thomas sur le fait qu'il n'y aura aucune réserve dans les contributions qui seront transmises à la mission ; elles seront annexées au rapport (avec l'accord des rédacteurs, et en citant les sources), et sans préjudice des conclusions des missionnaires ;
- précise que la mission fera des propositions sous sa seule responsabilité et qui n'engageront en rien les ministères ; on est dans une phase de consultation préalable pour alimenter les propositions de la mission, on n'est pas dans une démarche de concertation à ce stade, qui ne pourrait intervenir que quand le gouvernement aurait retenu certaines orientations à l'issue de ce travail.

A 43.3 : Méthode et cas d'étude envisagés par la mission

Cf. support de présentation.

A 43.3.1 : Tour de table

CDF

- estime qu'il manque des cas d'étude représentatifs de la ruralité (petit service), le projet propose en majorité des zones agglomérées à forte densité de population.

B. Barraqué

- confirme l'intérêt d'étudier des cas ruraux (notamment au regard de l'implication des Conseils départementaux et du risque de déstabilisation des grands syndicats organisant aujourd'hui la solidarité territoriale) ;
- propose d'ajouter Niort ;
- suggère d'ajouter un service du littoral méditerranéen avec des populations saisonnières fortes (voir avec l'IRSTEA Montpellier).

FNCCR

- estime que l'étude de cas de Niort est intéressante, notamment s'agissant de la tarification sociale (bien que Niort ne soit pas candidat pour l'expérimentation d'une tarification sociale ou progressive) – Sur le même sujet : Dunkerque pourrait être cité.

UNAF

- suggère de bien analyser dans ces cas d'étude ce qui est expérimenté en matière de tarification sociale, ce qui est offert comme pédagogie auprès du consommateur et où en sont les RPQS : ne pas perdre de vue ce que l'on peut apporter aux consommateurs à travers les études de cas.

F. Thibergien

- propose d'interroger la pertinence de l'outil SISPEA et son avenir (est-il représentatif à la vitesse à laquelle il est alimenté) ?

V. Dumoulin

- soutient l'ajout des collectivités du sud de la France (pas nécessairement le sud touristique afin de ne pas biaiser les données) et de la ruralité.

A 43.4 : Conclusion

Laurent Bouvier remercie les participants pour les actives contributions au débat, qui a été très fructueux.

Il constate que la méthode proposée par la mission, aux observations près faites en séance, sur le périmètre de la réflexion, recueille l'assentiment et que le calendrier est court au regard de la complexité des sujets à aborder.

Le prochain Comité de pilotage se tiendra le vendredi 10 juillet après-midi, pour une séance consacrée aux premières constations de la mission et aux premières pistes de travail. Une durée de 2h30 à 3h est à envisager pour permettre une discussion point par point de ces sujets.

A 43.5 : Participants

- Laurent Bouvier, conseiller de la ministre de l'écologie, de développement durable et de l'énergie, Virginie Dumoulin, Jean-Baptiste Butlen et Camille Meunier – MEDDE, DGALN-DEB, Émilie Baumgart – Ministère de l'Économie, DGCCRF, Alban Robin – Ministère de la Santé, DGS, Marie Gayrel – Ministère des finances et des comptes publics, direction du budget
- Bertrand Haingault, AMF, Henri Tandonnet, sénateur, Michel Desmars – FNCCR, Alain Grizaud – FNTP-Canalisateurs de France (CDF), Nicolas Mouchnino et Olivier Andreau – UFC Que choisir, Tristan Mathieu – FP2E, Simone Sitbon – UNAF, Reine-Claude Bader et Adrien Tchang-Minh – CLCV, Céline Kauffmann – OCDE, Bernard Barraqué, expert, Alban Thomas, expert, Frédéric Tiberghein, conseil d'État
- Anne-Marie Levraut, CGEDD, Marie-Louise Simoni, Aurore Tual, François Guerber et Pierre-Alain Roche – mission CGEDD-IGA

Annexe 44 : Réunion du comité de pilotage le 10 juillet 2015

Les participants approuvent le compte-rendu de la première réunion du comité de pilotage.

A 44.1 : Propos introductif

Virginie Dumoulin – Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La mission se situe dans un contexte favorable en raison de travaux ou d'initiatives diverses : le CNE qui vient de se réunir dans une nouvelle formation a confirmé l'actualité et l'intérêt du sujet et approuvé une nouvelle présentation de la facture d'eau ; les expérimentations sur la tarification sociale ont démarré et vont bientôt concerner une cinquantaine de collectivités ; les conditions de regroupement des autorités organisatrices viennent d'être fixées dans le cadre de la loi NOTRe ; le MEDDE a sélectionné un projet « Eau » dans le cadre d'un appel à projets et a finalisé le plan d'action sur les fuites avec la contribution financière de la CDC.

La deuxième réunion du comité de pilotage doit servir à valider les pistes de travail pour le reste de la mission jusque fin septembre, selon des séquences successives de débat sur :

- Les montants facturés aux usagers et les charges des services
- Les rôles, responsabilités et interfaces entre les différents types d'acteurs
- Le financement des services et les marges de manœuvre

Pierre-Alain Roche rappelle le contexte et les objectifs de la mission, son calendrier et les points saillants de la première réunion du comité de pilotage. Il présente rapidement l'état d'avancement des études de cas envisagées pour illustrer les thèmes du rapport (cf. support de présentation n°1).

A 44.2 : Montants facturés aux usagers et charges des services

A 44.2.1 : Présentation

Aurore Tual et François Guerber présentent les difficultés rencontrées pour connaître de façon représentative et exploitable chacun de ces sujets :

- méconnaissance de la gamme des montants réellement payés par les usagers et de leur évolution dans le temps. Seule est bien documentée la référence standard unique par service (coût de 120 m^3). La consommation médiane des ménages s'écarte sensiblement de cette valeur unique et semble assez différente selon les situations ; une estimation du nombre de logements desservis par chaque abonnement semble nécessaire pour approcher la réalité des consommations domestiques ; les différents quantiles n'ont sans doute pas évolué de façon homogène. François Guerber propose une analyse statistique des consommations et des montants facturés par les services qui seraient capables d'estimer le nombre de logements dans les habitats collectifs ;
- difficultés récurrentes des tentatives de corrélation directe du prix de l'eau avec les nombreux facteurs susceptibles de faire varier les charges d'un service à l'autre. Le prix de l'eau est à la fois le résultat d'une géographie (que les indicateurs peuvent sans doute prétendre expliquer) et d'une histoire qui explique la part d'investissement. François Guerber propose un premier jet de tableau de décomposition des charges croisant les natures de dépense et les fonctionnalités assurées par le service, incluant les valeurs des principaux facteurs explicatifs (cf. support de présentation n°2) ; l'approche par grandes fonctionnalités, séparant fonctionnement et gestion patrimoniale (investissement neuf, maintenance, renouvellement) est nécessaire pour rendre compte de la diversité des situations.

- Ces 2 propositions ci-dessus restent à tester et à mettre au point avec les fédérations et en utilisant les études de cas. Elles s'inscrivent dans une démarche de moyen terme accompagnant le développement de SISPEA.

A 44.2.2 : Tour de table

MEDDE – Virginie Dumoulin

- suggère que l'on utilise l'expression « prix du service » plutôt que « prix de l'eau ». Les fonctions assurées par les différents services sont très différentes et correspondent à des volumes d'eau différents ; par ailleurs, divers autres mécanismes qui ne sont pas directement dans les objectifs de la mission impactent le prix payé au m^3.

ONEMA – Elisabeth Dupont-Kerlan

- souligne que SISPEA est une base de données jeune dont la valeur augmentera lorsque l'on disposera de chroniques de données identiques sur de longues durées. Tout n'a pas besoin d'être traité par enquêtes exhaustives : des techniques d'échantillonnage sont susceptibles de permettre à l'avenir des analyses plus approfondies sans alourdir l'observatoire et d'anticiper les tendances. La mission est tout à fait d'accord : il faut faire la part des données systématiques, des études et des données sur des échantillons représentatifs. Elle a proposé des options plutôt minimales pour compléter SISPEA, mais il est certain que, si cette orientation était retenue, il faudrait procéder par étapes ; par exemple, le suivi des montants facturés médians ou d'autres quantiles viendrait en complément du suivi du montant de 120 m3 qui serait maintenu comme une référence intéressante ; un effort sur le remplissage des chiffres d'affaires serait extrêmement utile ; les charges par grandes fonctionnalités pourraient être demandées seulement pour les grands services dans un premier temps ;
- remarque que la capacité des services à être rémunérés en moyenne au-delà du strict coût de fonctionnement, et ainsi d'assurer une partie du renouvellement des infrastructures, est une très bonne chose que d'autres pays ou d'autres secteurs (ferroviaire par exemple) n'ont pas réussi à mettre en place.

FP2E – Tristan Mathieu

- confirme l'importance de travailler sur la déconnexion entre la consommation de référence de 120 m^3 et la consommation réelle des ménages, et approuve l'idée de se diriger vers des éléments sur l'eau et l'assainissement qui soient comparables à ce que fournit l'INSEE sur le budget des ménages. Il fait remarquer que le chiffre d'affaires, qu'il juge en effet très utile, comprend à la marge d'autres recettes pour des prestations individualisées qui ne sont pas issues de la facture d'eau ;
- se déclare prêt à promouvoir les investigations proposées pour mieux analyser les charges des services, dans le but d'améliorer l'information du consommateur. Il suggère de renforcer le dialogue avec les consommateurs, par exemple sous la forme d'une journée annuelle d'échanges, tant au niveau national que local.
- souligne le fait que lors des appels d'offres, des décompositions fonctionnelles détaillées sont fournies par les candidats à la demande des bureaux d'étude. En revanche, les cadres de décomposition ne sont pas identiques d'un appel d'offres à l'autre et ne sont pas suivis par la suite car c'est un autre mode de présentation par nature de charges qui est demandé pour les rapports annuels (CARE compte administratif de résultat) ;

FNCCR – Michel Desmars

- confirme le constat dressé par la mission.
- souligne toutefois que, si le prix des services d'eau et d'assainissement est une vraie préoccupation des élus locaux, une partie d'entre eux estiment que SISPEA est une charge coûteuse qui pour l'instant ne les aide pas à résoudre les difficultés qu'ils rencontrent localement, et qu'aucune base de données ne permettra une analyse assez fine pour qu'ils en tirent des enseignements opérationnels ; ils préfèrent faire appel en tant que de besoin à des bureaux d'étude. La FNCCR essaie néanmoins de promouvoir la mise en commun d'informations et les analyses comparatives qui intéressent déjà une partie des élus locaux.

OCDE – Céline Kauffmann

- fait remarquer que la mise en place de compteurs par ménage dans les habitats collectifs doit permettre d'affiner les connaissances ;
- approuve la décomposition des charges par fonctions pour des objectifs de communication mais non pour des objectifs normatifs : rien ne prouve que les prix des services soient actuellement dans une situation optimale, notamment en ce qui concerne le renouvellement de leur patrimoine. La mission note que la fourchette d'incertitude sur le montant annuel de renouvellement souhaitable (valeurs de remplacement et durées de vie) varie de 1 à 2 entre scénario optimiste et scénario pessimiste : il faudrait certainement affiner cette fourchette en approfondissant les travaux nationaux ou par bassins sur ce point, car ces deux bornes conduisent à des conséquences très contrastées quant aux efforts à consentir sur le prix de l'eau pour la gestion patrimoniale. Si le besoin d'accélérer les investissements de renouvellement semble aujourd'hui un point de vue très partagé chez les techniciens, c'est loin d'être le cas auprès des consommateurs : sans convergences et consensus sur ces éléments, les incompréhensions risquent d'être vives.

FNTP – CDF – Alain Grizaud

- estime qu'il y a effectivement des marges issues de l'exploitation mais aussi un renouvellement insuffisant et que ceci doit être éclairer auprès des collectivités qui hésitent à investir et auprès des consommateurs. La comparaison entre services sera toujours compliquée sauf à entrer dans des détails très complexes tels que l'optimisation des types de réactifs. En revanche, la comparaison par grandes composantes ou fonctions des services lui paraît intéressante.

CLCV – Adrien Tchang-Minh

- insiste pour que le discours selon lequel le prix de l'eau n'est pas cher en France soit différencié selon les public auxquels on s'adresse : ce discours est recevable pour une partie de la population mais ne peut pas passer auprès des ménages qui ont de réelles difficultés économiques. Il suggère que, dans les cas où il faut investir davantage que par le passé (par exemple un réseau qui fuit, un forage devenu inutilisable…), la collectivité en explique bien les raisons, en se fondant notamment sur l'historique du service.

En conclusion, Pierre-Alain Roche rappelle que les propositions d'analyse des montants facturés et des charges des services présentées par la mission s'inscrivent essentiellement dans les échanges entre consommateur, autorité organisatrice et régulateur, et ne visent pas le dialogue de performance entre autorité organisatrice et opérateur qui est également essentiel, mais d'une autre nature. La mission approfondira ces propositions pour bien distinguer ce qui relève d'une information à collecter en routine annuelle de ce qui vise un besoin d'analyse fine à traiter par échantillonnage ou par enquête périodique. La première proposition de suivi statistique des montants réellement facturés ne semble pas complexe, une fois que le nombre de logements par abonné pour l'habitat collectif a été renseigné ; en revanche, la seconde proposition de présentation analytique et pédagogique des charges suppose davantage d'étapes de mise au point.

A 44.3 : Rôles, responsabilités et interfaces, financement et marges de manœuvre

A 44.3.1 : Présentation

Marie-Louise Simoni précise les rôles des différents intervenants. Elle rappelle la fragmentation des autorités organisatrices avec un très grand nombre de petites structures intervenant pour des populations peu nombreuses. A ceci s'ajoute la diversité des modes de gestion (régie / délégation de service public), des types de contractualisation et des organismes assurant les différentes fonctions de régulation. Le contenu de la future loi NOTRe étant désormais connu, elle propose de centrer les efforts de la mission sur les évolutions et actions d'accompagnement du changement profond de la gouvernance qui en découlera selon un processus de plusieurs années.

Pierre-Alain Roche présente les modalités de financement actuels et les évolutions possibles des charges des services à l'avenir ainsi que différentes possibilités d'adaptation. Il propose que la mission effectue une analyse avantages / inconvénients de divers scénarios, y compris celui d'un financement de l'assainissement non entièrement assis sur la facture d'eau, sans revenir nécessairement à la situation d'avant 1967 ou à celle qui prévaut en Angleterre). Face à la probable montée en puissance du renouvellement du patrimoine, de la protection des captages, de la réduction des fuites ou de la tarification sociale, des nouveaux circuits de financement sont d'ores et déjà envisagés avec la Caisse des Dépôts et Consignation ou les agences de l'eau. Il faut veiller à ne plus favoriser les travaux neufs par apport au renouvellement et à étaler dans le temps les charges dues au cumul de travaux ou traitements curatifs et des démarches ou travaux préventifs qui n'ont pas un impact immédiat. De même, des nouveaux services sont à expérimenter en matière de télé relève (service rendu de détection des fuites chez l'usager) ou de modalités de paiement (mensualisation des factures) (cf. supports de présentation n°3 et 4).

A 44.3.2 : Tour de table

DGCCRF – Émilie Baumgart

- suggère d'approfondir l'analyse statistique des appels d'offres en comparaison avec d'autres secteurs économiques et dans le contexte de la future transposition de la directive européenne sur les concessions.

Ministère de la Santé – Alban Robin

- estime que la loi NOTRe devrait permettre à la fois de gommer ce qui choque le plus le consommateur, à savoir la différence de prix avec des communes voisines et d'améliorer la qualité de l'eau dans les petites communes. A ce sujet, il affirme qu'il y a clairement une relation forte entre la taille du service et la qualité de la ressource en eau mobilisée et de l'eau distribuée ;
- confirme que l'on s'achemine vers une stabilité des normes d'eau potable jusque 2022 ;
- attire cependant l'attention sur les questions sanitaires éventuelles concernant les canalisations en PVC soulevées récemment grâce aux progrès des techniques analytiques.

CLCV – Adrien Tchang-Minh

- demande confirmation qu'il y aura des scénarios qui sortent du principe « l'eau paie l'eau » ; la mission répond qu'elle étudiera effectivement ce type de scénario, notamment une prise en charge de tout ou partie des dépenses d'assainissement dans les impôts locaux, mais il faut garder à l'esprit que ce sont alors de jeux de vases communicants, le payeur restant in fine le même ; pour la question des rééquilibrages que certains souhaitent dans la prise en charge des responsabilités (diminuer les charges des consommateurs domestiques en les reportant sur les usages économiques), la mission n'aura pas les moyens d'aller jusqu'à bâtir ou valider des systèmes de taxation précis comme les propositions de l'association de taxer certains produits entrants dans les processus industriels ou agricoles.

CDF – Alain Grizaud

- rappelle qu'il y a un débat difficile en milieu rural entre zones assainies collectivement ou non.

Suite à une question d'Élisabeth Dupont Kerlan sur la régulation, Virginie Dumoulin note que le système français est satisfaisant mais se heurte à quelques difficultés telles que la mise en lumière insuffisante avec le jeune SISPEA ou l'activité des régies qui ne connaissent pas de clauses de rendez-vous comme les opérateurs sous contrat et qui sont donc régulées par les audits des chambres régionales des comptes.

Tristan Mathieu ajoute que la FP2E a progressé dans la cartographie de la façon dont le système français assure les diverses fonctions de régulation, et que la seule fonction de régulation qui n'est pas exercée en France est celle de l'investissement public nécessaire à la durabilité du patrimoine.

Michel Desmars n'est pas d'accord avec l'idée de calquer la relation entre autorité organisatrice et opérateur en régie sur le même type de rapportage contractuel que celui des délégataires : la supervision interne à la collectivité doit suivre les mêmes principes pour l'eau et l'assainissement que pour d'autres activités menées en régie. En revanche, selon lui, des obligations de comparaisons technico-économiques, comme en Allemagne par exemple, et des indicateurs améliorés à l'avenir suffiraient pour répondre à la question. La mission précise qu'elle ne pense pas à un changement du cadre juridique de l'exercice de la régie, mais à des contrats d'objectifs, et que la question d'imposer l'autonomie juridique aux opérateurs en régie, système existant, mérite tout de même réflexion.

En conclusion, les réflexions sur ce thème veilleront à clarifier les rôles et responsabilités des acteurs (autorités organisatrices, opérateurs publics et privés, consommateurs et organismes de régulation) selon des analyses coûts / avantages qui prendront en considération les contextes nouveaux et les perspectives post loi NOTRe.

A 44.4 : Conclusion

Virginie Dumoulin remercie les participants pour leur contribution au débat, qui a permis de discuter et valider les pistes de travail. Les travaux de la mission se poursuivront au cours de l'été, en lien avec les parties prenantes.

Le prochain Comité de pilotage se tiendra le mercredi 23 septembre en fin d'après-midi (date restant à valider avec les cabinets ministériels concernés), en vue de discuter les propositions de la mission. Cette dernière réunion permettra à la mission de finaliser ensuite son rapport et de lancer les étapes de validation et de publication qui devraient aboutir fin octobre.

A 44.5 : Participants

- Laurent Bouvier – Conseiller de la Ministre de l'écologie, de développement durable et de l'énergie (n'a pu être présent qu'une partie de la réunion), Virginie Dumoulin, Jean-Baptiste Butlen et Camille Meunier – MEDDE, DGALN, DEB, Elisabeth Dupont-Kerlan – ONEMA, Emilie Baumgart – Ministère de l'Economie, DGCCRF, Alban Robin – Ministère de la Santé, DGS
- Michel Desmars – FNCCR, Christiane El Hayck – DGCS, CNLE, Alain Grizaud – CDF, Tristan Mathieu – FP2E, Adrien Tchang-Minh – CLCV, Céline Kauffmann – OCDE
- Marie-Louise Simoni, Aurore Tual, François Guerber et Pierre-Alain Roche – mission CGEDD-IGA

Annexe 45 : Réunion du comité de pilotage le 23 septembre 2015

A 45.1 : Introduction

Laurent Bouvier accueille et remercie les participants et rappelle le contexte de cette troisième et dernière réunion du comité de pilotage.

Il indique qu'à l'issue de la présente réunion, des contributions écrites seront possibles jusqu'au 15 octobre et que la mission poursuivra d'ici fin octobre ses contacts bilatéraux avec les membres du comité de pilotage, en vu d'une remise de son rapport en novembre.

Le compte-rendu de la réunion du 10 juillet 2015 du comité de pilotage est approuvé, avec une précision ajoutée à la demande du Ministère de la Santé (mention d'une évolution en 2016 des normes de qualité sur le radon).

Un document de travail de questionnement a été diffusé aux participants préalablement à la réunion. Le comité de pilotage convient de l'utiliser comme canevas à l'organisation des discussions. Pierre-Alain Roche (PAR) rappelle qu'il ne constitue pas à ce stade les propositions de la mission, qui seront formulées après cette réunion, en tenant compte des contributions et du débat.

A 45.2 : État des lieux et évolutions prévisibles

A 45.2.1 : Autorités organisatrices, opérateurs, régulation et utilisateurs

FrédéricTiberghien (FT)

Il est essentiel de rappeler les responsabilités de chaque acteur, notamment qui fixe les prix avec quel encadrement et quels sont les niveaux et écarts de prix.

Alain Grizaud (CDF)

Il faut souligner la possibilité pour les AO de se regrouper en utilisant le principe de représentation substitution, de façon à assurer une cohérence dans la gestion technique des infrastructures et des mutualisations de moyens.

Tristan Mathieu (FP2E)

On peut utilement s'inspirer de la liste des missions de régulation proposée par l'OCDE. Il apparaît que le système français est très régulé : tous les champs sont couverts, même si c'est par divers organismes, sauf le contrôle des investissements.

Michel Desmars (FNCCR)

Il n'y a pas lieu de privilégier l'un des types de régie prévus par le CGCT ni d'en supprimer. La relation contractuelle ou par indicateur d'efficacité n'est pas la seule solution pour assurer la régulation d'un service public, notamment lorsque la régie est interne à l'AO. Le pilotage par les élus peut être fait de différentes manières.

A 45.2.2 : Formation des coûts

FP2E

Plutôt qu'une évaluation annuelle des différentes composantes des charges et de leur évolution (qui n'influe pas sur les prix facturés aux utilisateurs dans le cas de DSP qui fige les prix pour

les 10 à 12 ans du contrat), il serait plus pédagogique de présenter comment le prix payé par l'utilisateur se répartit entre les différentes composantes de coût.

Il faut distinguer les informations données aux AO et celles données au grand public : les AO peuvent demander les informations et indicateurs qu'elles souhaitent, mais il fait veiller à être aussi pédagogique que possible vis-à-vis de l'utilisateur, ce qui suppose des éléments de présentation assez globaux.

CDF

La décomposition en €/m3 ne suffit pas à expliquer les différences de prix. Il faudra pouvoir fournir les variables expliquant les différences sur les différentes composantes.

Virginie Dumoulin (DEB)

Il y a bien deux sujets :

- comment obtenir les éléments d'information permettant d'évaluer le prix de l'eau ?
- comment mettre en forme les informations à destination du public ?

FNCCR

- Il peut y avoir d'autres causes de prix bas que l'absence d'investissement. Notamment, le prix peut être bas parce que l'on protège la ressource depuis très longtemps (voir le cas de Grenoble).
- La concurrence n'est pas le seul moyen d'assurer la qualité et l'efficience du service. L'affirmer serait de l'idéologie. Il y a des pays où il n'y a pas de concurrence et où la régulation fonctionne très bien par du *benchmarking*.

FP2E

Il peut également y avoir de la concurrence entre modes de gestion. Les Pays-Bas, où il n'y a pas de concurrence entre opérateurs, ne sont pas un exemple de prix bas.

Bernard Barraqué (BB)

- Le Conseil d'État ou la Cour des comptes avait tenté de travailler, il y a quelques années, sur une nomenclature des comptes des services qui aurait permis de rapprocher la présentation des comptes des régies de ceux des opérateurs privés.
- Il faut faire attention à ne pas faire de comparaisons trop rapides. Certes, les Hollandais payent 5,50 €/m3 au global (tout ne passe pas par le prix de l'eau chez eux) là où les Français payent 3,50 €/m3 pour le même service. Mais ils consomment moins d'eau, ce qui réduit l'écart entre les montants payés annuellement, et ils adoptent une durée d'amortissement de seulement 50 ans pour leurs infrastructures, ce qui peut expliquer la différence.

CDF

La décomposition des coûts présentée par la mission permettrait justement de comparer les services les uns aux autres.

FT

Lors des renégociations, une baisse du prix ne reflète pas nécessairement un gain de productivité ; elle peut également résulter d'une baisse des marges. Il faudrait faire la part entre les deux.

Émilie Baumgart (DGCCRF)

La situation de concurrence insatisfaisante dont la DGCCRF a fait état dans une note transmise à la mission se base sur des éléments factuels :

- intensité concurrentielle faible (faible nombre de candidats dans les consultations),
- taux de reconduction du prestataire antérieur d'environ 85 %.

L'enquête menée en 2014-2015 par la DGCCRF a permis de relever que l'argument d'un possible retour en régie s'avère efficace pour les collectivités dans le cadre de la remise en concurrence des DSP, en tant que moyen de pression alternatif à une intensité concurrentielle faible du secteur. Il s'agit d'un constat relevé au cours de l'enquête, la DGCCRF ne prenant pas position en faveur de tel outel mode de gestion (régie ou DSP) qui serait plus efficace qu'un autre

FP2E

Est choqué d'entendre dire que la concurrence est faible dans le domaine de l'eau. Cela lui paraît totalement déconnecté de la réalité de terrain. Les opérateurs du secteur de l'eau estiment au contraire que la concurrence y est très vive. Il est erroné de dire « S'il y a peu de concurrents, il y a peu de concurrence » ou « S'il y a peu de changement, c'est qu'il y a peu de concurrence ».

Jean Launay

Il y a des erreurs de calcul dans la figure 4 du document présenté.

A 45.2.3 : Formation des prix, montants payés par les ménages

BB

- Il faudrait un changement d'imputation des sommes perçues pour compte de tiers qui peut avoir des répercussions très importantes, en remettant la redevance pollution avec l'assainissement, et la redevance prélèvement avec l'eau potable : ainsi, à Paris, l'explosion des prix de l'eau potable était due en totalité à l'augmentation des taxes sur l'assainissement et l'épuration, en application de la DCE, alors que l'on a pensé que c'était le résultat de profits indus des opérateurs de la distribution d'eau potable.

FP2E

Le budget consacré à l'eau par les Français a évolué comme l'inflation tandis que le volume d'eau consommée a baissé. Le problème vient de la norme de 120 m³.

PAR

Les 120 m³ sont peut-être corrects en moyenne nationale, mais qu'il y a des disparités régionales très fortes. Les études mettant en évidence une baisse des consommations ont été réalisées dans des villes où les consommations sont relativement basses. Dans le quart sud-est, avec un habitat plus pavillonnaire et le développement des piscines, il y a peut-être même eu une augmentation des consommations unitaires.

BB

Il faudrait découper la France en grandes régions, en fonction des consommations. On constaterait que :

- au Nord, consommation faible, donc prix au m^3 élevé
- à l'Ouest, on paye la pollution, donc prix au m^3 élevé
- Sur la côte d'Azur, les factures sont en moyenne plus élevées, alors que le prix du m³ est plus faible, car la consommation est plus de deux fois plus élevée que dans le nord ; il y a des piscines.

PAR

Pour étudier l'hypothèse évoquée ici par BB, qui semble visuellement apparaître en effet quand on compare les cartes, une analyse faite par l'équipe SISPEA à la demande de la mission entre les moyennes départementales des consommations unitaires et des prix conventionnels n'a montré en fait aucune corrélation.

FNCCR

Attention à ne pas oublier l'impact du coût de la défense contre l'incendie sur les charges du service d'eau potable.

FP2E

Effectivement, la défense incendie impacte les coûts non seulement par les volumes utilisés, difficilement chiffrables, mais également par le dimensionnement des réseaux qu'elle impose.

Les participants s'accordent sur la nécessité de compléter les indicateurs de montants payés notamment avec des valeurs par habitant et d'utiliser les expérimentations de la loi Brottes pour tester cela.

A 45.2.4 : Facteurs majeurs d'évolution dans les prochaines années

BB

On sait depuis les comparaisons réalisées dans le cadre du projet européen *Eurowater* que le prix du m³ seul n'est pas un bon indicateur d'évolution et de comparaison du prix de l'eau. Il faut s'attacher en plus au coût annuel par personne et par ménage.

DEB

Le bon indicateur est le pourcentage que représente le montant payé pour le service d'eau et d'assainissement par rapport au budget de la famille.

René Lallement (ONEMA)

Les chiffres de SISPEA sur le renouvellement sont assez trompeurs, car on ne connaît pas l'âge des infrastructures.

BB

Dans le rapport CNE sur la soutenabilité des services, il y a un encadré intitulé « comment paye-t-on l'eau ailleurs en Europe ».

FNCCR

Une bonne gestion du patrimoine ne signifie pas nécessairement des taux élevés de renouvellement partout ;

L'organisation des services d'eau et d'assainissement par les collectivités a fait ses preuves : les services sont globalement bien assurés et il n'y a pas lieu de bouleverser le système actuel, mais plutôt de l'améliorer.

FP2E

Accord sur ce point avec la FNCCR ;

Pour l'avenir, le montant de la partie fixe est un problème central. On ne pourra pas évoluer sur ce point sans en discuter avec les associations de consommateurs ; il propose de reprendre une concertation sur ce thème ;

Il faut souligner les conséquences de la loi Warsmann et de l'interdiction des coupures d'eau, notamment sur les coûts de recouvrement.

Alban Robin (DGS)

Le développement des puits privés est difficile à évaluer, mais peut peser sur les prix, notamment en zone rurale.

BB

Un mémoire de master a été réalisé sur le développement des puits privés. Le sujet n'a rien d'évident, mais il est important qu'il soit évoqué.

CDF

Bien connaître l'état des ouvrages est un préalable indispensable.

PAR

De ce point de vue, la réglementation est récente et bonne, il faut simplement faire en sorte de la mettre en œuvre et dépasser la notion de réduction des fuites pour aller vers une véritable gestion patrimoniale.

DEB

On est bien sur cette logique de développement d'une gestion patrimoniale. Les appels à projet des agences de l'eau, ainsi que les partenariats avec la CDC, sont des pas supplémentaires vers une démarche globale.

A 45.3 : Propositions

A 45.3.1 : Renforcer l'accès à l'eau pour les plus démunis et les ménages à revenus modestes

DEB

La PPL Lesage n'est pas, à ce stade, inscrite au calendrier d'examen de l'Assemblée nationale.

FNCCR

Concernant la proposition d'équiper les communes de fontaines publiques et de bains-douches destinés aux plus démunis, la question est « qui finance ? », le consommateur ou l'impôt ? C'est une question politique à poser aux élus.

BB

- Lorsque l'appui aux plus démunis et familles modestes est réalisé par des associations (cf. Grenoble, ou le Département du Nord à Lille), il faut impérativement passer par elles : elles seront plus pertinentes et plus efficaces. Dans ce cas, le financement passera par les budgets sociaux.
- Il faut expérimenter dans les DROM des technologies alternatives, mais qui soient insérées dans la logique des services publics.

A 45.3.2 : Accompagner la mise en œuvre de la loi NOTRe

A 45.3.2.1 :Convergence tarifaire

BB

Il faudra résoudre le problème de l'équité entre les différentes entités qui se regroupent, pour notamment indemniser celles qui apportent plus de capitaux ou un patrimoine en meilleur état.

FT

Lors des changements d'échelle et des regroupements qui vont s'opérer, il y aura la tentation d'aligner les prix vers le bas. Il faudrait attirer l'attention sur ce risque ou proposer une méthode pour l'éviter.

A 45.3.2.2 :Séparation des fonctions d'autorité organisatrice et d'opérateur

BB

Porte un avis mitigé sur la proposition d'interdiction des régies simples : il avait réalisé un audit sur la régie simple d'Amiens où il avait pu constater une gestion de très bonne qualité. Il lui semble plutôt que lorsque la régie est de grande taille, elle fait du bon travail, ce qui est difficile quand elle est de petite taille.

PAR

Un passage en régie autonome ne poserait aucun problème à Amiens, car la ville a tous les outils de gestion nécessaire et ils pourraient le faire du jour au lendemain.

BB

La régie simple a un intérêt dans certain cas, car elle « permet d'échapper au contrôle tatillon du contrôleur financier », ce qui leur permet (par exemple à Amiens) de mettre de l'argent de côté pour financer leur station d'épuration. Cette question serait à lier avec la question du recouvrement des factures par le Trésor Public qui ne permet pas toujours de moderniser les modalités de paiement. Si on supprime les régies directes, et si les EPIC ne veulent pas créer leur propre régie de recettes, il vaudrait mieux passer en SPL.

FNCCR

- la question des régies directes n'est-elle pas un faux problème ? En effet, les seules régies directes autorisées sont celles créées avant 1926 et celles des collectivités de moins de 500 habitants ; elles vont donc disparaître d'elles-mêmes avec l'application de la loi NOTRe.
- imposer la personnalité juridique à toutes les régies est une autre question. La FNCCR est pour préserver la liberté des collectivités. Il faut laisser le choix aux élus et ne pas imposer un type unique de régie.

Guillaume Robillard (DGCL)

Le principe de libre administration des collectivités est un principe de niveau constitutionnel. Il faut donc être prudent dans les propositions. La régie simple est prévue par la loi.

DEB

Dans les réunions internationales de régulateurs, le système français est interpellé sur le problème de la non-séparation des fonctions d'autorité organisatrice et d'opérateur. C'est considéré comme une bonne pratique nécessaire. Il y a un problème similaire avec les services gérés par des coopératives de consommateurs au Danemark.

FNCCR

Pour suivre la bonne exécution du service, la collectivité peut fournir les renseignements et les indicateurs demandés quel que soit son mode de gestion. Est d'accord pour améliorer les outils de régulation, mais pourquoi vouloir supprimer un type de régie ?

BB

Le cas des coopératives danoises est différent du cas des régies françaises, car on peut le rattacher à l'organisation d'un service privé en bien commun (comme dans les « *group water*

schemes » en Irlande). En France, le service de l'eau est un service public et, constitutionnellement, les services publics sont sous le contrôle des élus.

FT

Il n'est pas évident que l'on touche au principe constitutionnel de libre administration des collectivités en arrêtant les régies simples. Dans son rapport de 2008 (« Le contrat, mode d'action publique et de production de normes ») le Conseil d'État a admis qu'on puisse passer des contrats d'objectifs et de moyens à l'intérieur d'une même personne publique. Avec en outre une comptabilité distincte (patrimoine et exploitation), on pourrait régler le problème, sans forcément faire disparaître la régie simple.

A 45.3.2.3 :Réexamen périodique des modalités de gestion

FT

En ce qui concerne le rendez-vous périodique pour s'interroger sur le système de gestion du service, il y a aujourd'hui une asymétrie entre régie et DSP, et ce ne serait pas mauvais d'être obligé de se poser la question tous les 10 ans ; il faut des échéances régulières, mais pas trop fréquentes, et éviter l'asymétrie entre modes de gestion.

FNCCR

N'est pas hostile à un réexamen régulier des modalités de service, sous réserve que la périodicité soit la même pour les régies et pour les DSP.

A 45.3.2.4 :Améliorer les financements pour moins peser sur les consommateurs

FP2E

- est attachée au budget annexe pour l'eau potable et l'assainissement, car il protège les services. Il ne faut pas le remettre en cause ;
- pour la défense incendie, le pluvial, les coûts sociaux, on peut regarder pour trouver d'autres financements ;
- on peut également rechercher des recettes supplémentaires du service telles que production de biogaz, antennes de téléphonie sur les ouvrages, ou mettre en place des règles intelligentes pour les travaux (mutualisation et partage des coûts lors de l'ouverture d'une voirie,…).

DEB

L'augmentation de TVA sur l'assainissement peut apparaître dans les constats comme une cause notable d'augmentation du prix de l'eau, dans la mesure où c'est une réalité factuelle. Il faut faire attention à la directive européenne sur la TVA ; il semble bien qu'à l'époque où les taux ont été décidés, la France n'avait pas eu le choix. En ce qui concerne le prélèvement sur le budget des agences de l'eau, les impacts sur le prix des services d'eau sont moins évidents.

FT

Il faut conserver le principe de « l'eau paye l'eau » car il garantit des ressources régulières et stables aux opérateurs.

- il ne faut cependant pas oublier le principe des 3T de l'OCDE. Il n'est pas choquant que la collectivité puisse apporter, en complément au tarif (le 1er T) une subvention au service (le 2e T) en cas d'extension de réseau ou qu'il y ait des transferts sociaux ;
- le pluvial pourrait fournir une argumentation en faveur de la baisse du taux de TVA (effet d'incitation à leur traitement) de même que les nouveaux ODD.

FNCCR

La FNCCR a eu des contacts avec l'administration fiscale (DLF) à propos de la TVA. Si on pose la question, l'assainissement ne risque-t-il pas de passer du taux réduit de 10 % au taux normal de 20 % en raison de la règlementation européenne ?

BB

Si l'Europe se met à considérer ce qui était historiquement une imposition pour cause de santé publique comme un service de confort à taux de 20 %, il faudra revenir en arrière vers les principes initiaux, et financer l'assainissement avec les impôts, comme le font les Hollandais.

CDF

- Il ne faut pas éluder la prévision à plus ou moins long terme d'un plan d'actions et son coût pour un maintien à niveau des infrastructures. s'il est vrai qu'il ne faut pas renouveler nécessairement et absolument tous les réseaux, il est indispensable de modéliser et faire de la prevision de défaillances, en tirer un plan d'actions afin d'anticiper dans le temps les coûts à venir.
- Il faut favoriser les regroupements de structures techniques.
- Il ne faut pas mélanger les compétences de différents secteurs de services pour une gestion efficace et pertinente,
- La facture d'eau ne doit pas servir à financer d'autres compétences que celles dédiées à l'eau. Dans ce cadre, toutes les taxes superflues qui ne reviennent pas à l'eau doivent être supprimées et basculées sur les budgets concernés,
- La baisse générale des dotations de l'État aux collectivités engendre de grandes difficultés. Il ne semble donc pas pertinent de compenser la perte de recettes pour l'Etat en cas de réduction (souhaitable) de TVA sur l'assainissement par un prélèvement sur les collectivités.
- Il faut limiter le service aux exigences nécessaires et réglementaires, dans l'idée qu'il ne faut pas confondre confort à la gestion du service et exigence réglementaire.
- La gestion par le Trésor Public des fonds et du recouvrement des factures est une bonne solution pour les plus petits services. Cela reste une entrave pour les services les plus organisés : les fonds ne peuvent pas être bonifiés lorsqu'ils sont gérés par le TP et le recouvrement direct par ces services s'est avéré souvent plus efficace. La gestion par le TP n'encourage pas à la mise en place d'une mensualisation des factures qui est un moyen efficace de lutter contre les impayés et rend plus acceptable le poids économique de la facture d'eau auprès des usagers.
- Les subventions dédiées à des études ne doivent pas handicaper les subventions dédiées aux investissements relatifs aux travaux d'eau et d'assainissement.

Les participants s'accordent sur l'idée qu'il n'est pas urgent de bouleverser les modes de financement dans les années qui viennent, mais que cette question méritera des approfondissements et une vigilance si les équilibres des services devenaient trop difficiles à tenir.

A 45.3.3 : Productivité

FNCCR

Il faut que les collectivités disposent du choix de confier ou non la facturation et le recouvrement aux services du Trésor, de manière à moderniser les procédures et améliorer les taux de recouvrement.

BB

Soutient cette proposition. Les nouvelles entités pourront créer des régies de recettes

A 45.3.4 : Renforcer l'information et la régulation

A 45.3.4.1 :Médiation

FNCCR

Accord pour la remontée de données sur la médiation, mais cela est à distinguer de la régulation.

FP2E

Le dispositif existant « médiation de l'eau » est ouvert aussi bien aux régies qu'aux opérateurs privés et a été monté avec les associations de collectivités.

A 45.3.4.2 :Compléments dans le RPQS

FP2E

Dans de nombreux cas, il faudra développer une pédagogie sur le prix de l'eau pour éviter que la mise à disposition d'informations économiques ne pousse les élus à aligner les prix purement et simplement vers le bas, sans prise en compte du long terme. Il est important que les informations sur le prix soient accompagnées de commentaires sur les variables explicatives et sur les progrès envisagés par les services et que les résultats de l'ONEMA soient communiqués au grand public

DGCL

Il ne faut pas imposer aux collectivités de nouvelles charges.

Les participants s'accordent sur l'intérêt de compléter le RPQS par des informations sur la formation du prix de l'eau et par des variables explicatives. Toutefois, le contenu précis devra être défini de façon concertée pour limiter aux informations pertinentes et réalistes.

BB

Cela ne doit peut-être pas faire partie du RPQS annuel. Mais chaque fois qu'une collectivité distributrice change son tarif de l'eau, et en particulier lorsqu'elle passe d'un tarif binôme simple (très fréquent) à une tarification par tranches croissantes (ou progressive) avec individualisation de l'abonnement par ménage y compris en appartements, il est indispensable de calculer comment évolue la facture annuelle de ménages allant de 1 à 7 ou 10 personnes, en « avant-après ». Ensuite on doit confronter ces données à une deuxième dimension, celle des déciles ou quartiles de revenus. Dans l'idéal, on devrait automatiquement appliquer le calcul « avant-après » sur cette matrice à deux dimensions (déciles de revenus / taille de familles) voire à trois dimensions (en ajoutant un axe économe/moyen/hédoniste), afin de voir quels sont ceux des ménages qui se retrouvent dans l'un des trois groupes suivants : moins de 1 % du revenu, de 1 à 3 %, au-dessus de 3 %.

On peut craindre que dans les expérimentations « Loi Brottes » on fasse de gros efforts pour évaluer la redistributivité des nouveaux tarifs, en oubliant pieusement de commencer par voir la différence avec les anciens tarifs. A Amiens l'individualisation des factures dans une barre d'habitat social a fait descendre les résidants dans la rue. En d'autres termes, si le nouveau tarif implique un coût d'administration qui fait dépasser le coût ancien pour les familles nombreuses qui ne gaspillent pas, les élus feraient mieux de le savoir à l'avance car ils ne manqueront pas d'être attaqués par ceux-là même qui voulaient des tarifs sociaux !

A 45.3.4.3 :Régulation par la mise en lumière

ONEMA

Les collectivités ne doivent pas être les seuls acteurs sollicités pour mettre en commun les informations complémentaires souhaitées : en l'occurrence d'autres services du MEDDE, les enquêtes logement, l'INSEE apporteront des informations, éventuellement issues d'enquêtes périodiques. Il souhaite aussi que le bilan annuel de la loi Sapin soit intégré dans l'observatoire SISPEA.

PAR

Le spectre d'organisation de la régulation est large. Dans le cas anglais, le « régulateur » national joue le rôle d'une autorité organisatrice. En Italie, la responsabilité est bien aux autorités organisatrices locales, mais le régulateur valide néanmoins certains choix, notamment le tarif. Il y a lieu de s'interroger sur ce type de pouvoir de regard « par-dessus l'épaule », qui peut s'apparenter au contrôle du préfet sur la régularité des délibérations et des budgets des collectivités, mais concerne en Italie y compris le niveau fixé pour le prix.

Les participants s'accordent sur :

- *l'intérêt du renforcement et du rôle de publication de SISPEA, avec des précautions à prendre sur le plan de la crédibilité statistique et du contrôle des données, et la volonté de produire des analyses répondant plus directement aux interrogations du public ;*
- *l'utilité, comme un pouvoir d'investigation est déjà dévolu à la Cour des Comptes, que celle-ci mette en place des contrôles spécialisés plus nombreux selon une politique sectorielle continue et volontariste, éventuellement élargie à d'autres services publics que l'eau et l'assainissement, à l'image de l'ancien comité d'enquête sur les services publics qui existait autrefois ;*
- *la difficulté de concilier la mise en place d'une Haute Autorité ayant un pouvoir d'arbitrage et d'injonction avec les responsabilités des collectivités et leur autonomie.*

A 45.4 : Participants

- Laurent Bouvier (Cabinet MEDDE) ; Virginie Dumoulin, Jean-Baptiste Butlen, Catherine Gibaud et Camille Meunier (DEB) ; Alban Robin (DGS) ; Guillaume Robillard (DGCL) ; Pierre-Marie Baudry (DB) ; René Lalement (ONEMA) ; Emilie Baumgart (DGCCRF)
- Jean Launay (député), Bart Devos (assistant parlementaire) ; Michel Desmars (FNCCR) ; Tristan Mathieu (FP2E) ; Frédéric Tiberghien (Conseil d'État) ; Alban Thomas (INRA) ; Alain Grizaud et Clotilde Terrible (Canalisateurs de France) ; Bernard Barraqué (expert) ;
- Pierre-Alain Roche, François Guerber et Jean-Pierre Nicol (CGEDD)

Annexe 46 : Contribution d'Alban Thomas (extraits)

A 46.1 : Introduction et contexte

La contribution originale d'Alban Thomas (Institut National de la Recherche Agronomique et Toulouse School of Economics) fait près de 40 pages et comporte de nombreux développements méthodologiques qui ont été très utiles à la mission. On reproduit ici uniquement, avec l'accord de l'auteur, les aspects de cette contribution les plus généraux et les plus accessibles à un large public.

Les questions relatives à l'évolution du prix de l'eau potable et à la détermination des coûts des services d'eau ont fait l'objet de travaux de plus en plus nombreux dans la littérature économique, et notamment dans le cas de la France. Même si des progrès ont été accomplis dans la constitution de bases de données sur les services d'eau depuis les premières enquêtes Ifen-Scees-Agences de l'eau de la fin des années 1990, des variables indispensables à l'examen des coûts de production demeurent inaccessibles au niveau des enquêtes publiques à l'origine de la base de données SISPEA.

Les analyses statistiques et économétriques présentées ici visent à servir d'appui à la construction de réponses nécessairement plus précises et qui devraient mobiliser d'autres sources d'information et d'expertise. Elles présentent néanmoins un aperçu des évaluations qu'il est possible de construire à partir des données de la base SISPEA.

La première partie de la note présente des analyses statistiques sur l'évolution au cours de la période récente (de 2008 à 2013) et sur la distribution géographique du prix de l'eau distribuée, du volume consommé par tête et du mode de gestion. La seconde partie concerne l'analyse des déterminants du prix de l'eau distribuée et s'attache à construire un modèle prédictif assez simple des composantes du prix de l'eau. Plusieurs hypothèses sont utilisées :

- Le prix de l'eau distribuée est décomposé en une « partie fixe » indépendante du volume consommé et une « part variable » relativement proportionnelle au volume consommé.

- Une tarification efficace d'un point de vue économique est constituée d'une partie fixe contribuant à la prise en charge des coûts fixes (par exemple, l'amortissement), et d'une partie variable contribuant aux coûts opérationnels.

- Le mode de gestion et d'organisation d'un service d'eau joue un rôle sur le prix de l'eau distribuée, soit directement via des structures de coût ou des choix de gestion spécifiques à l'opérateur (régie, affermage, etc.), soit indirectement via des conditions d'exploitation particulièrement propices au choix de ce mode de gestion.

- Les collectivités choisissent le mode de gestion ou d'organisation le plus adapté aux conditions locales (environnement) et du service (réseau, population).

La conséquence est que, si les composantes du tarif de l'eau distribuée sont « à peu près » proportionnelles aux coûts correspondants, il est possible d'analyser les performances des services de façon indirecte via les composantes du tarif. La condition indispensable est évidemment que des facteurs additionnels tels les choix stratégiques des opérateurs soient contrôlés par des variables observables[551].

Le différentiel de prix entre mode de gestion privé (affermage) et public (régie) est maintenant bien documenté : d'un écart observé moyen de l'ordre de 30 %, on passe à une valeur beaucoup plus faible lorsque les différences entre les communes et les services d'eau sont

[551] Voir Canneva, Guérin-Schneider et Montginoul (2013) pour une analyse économique des conséquences du plafonnement de la partie fixe du tarif de l'eau potable en France, et Porcher (2012) sur les aspects redistributifs d'une politique de réforme des tarifs de l'eau en France).

prises en compte. Le graphique ci-dessous illustre le problème de la sélection des communes dans un mode de gestion ou un autre, et l'impact de cette sélection sur le calcul du différentiel de prix. Le prix de l'eau distribuée est lié positivement au coût du service d'eau, avec des fonctions différentes selon le mode de gestion (public, privé). L'écart observé moyen correspondant aux deux nuages de points (un par service) est égal à A, et reflète la situation selon laquelle les communes ont majoritairement choisi un mode de gestion public lorsque le coût du service est faible, et un mode de gestion privé lorsque ce coût est élevé. Si les deux modes de gestion étaient également répartis le long des fonctions de coût, le différentiel de prix serait plutôt proche de l'intervalle B (correspondant sur le graphique à la moyenne de l'échantillon).

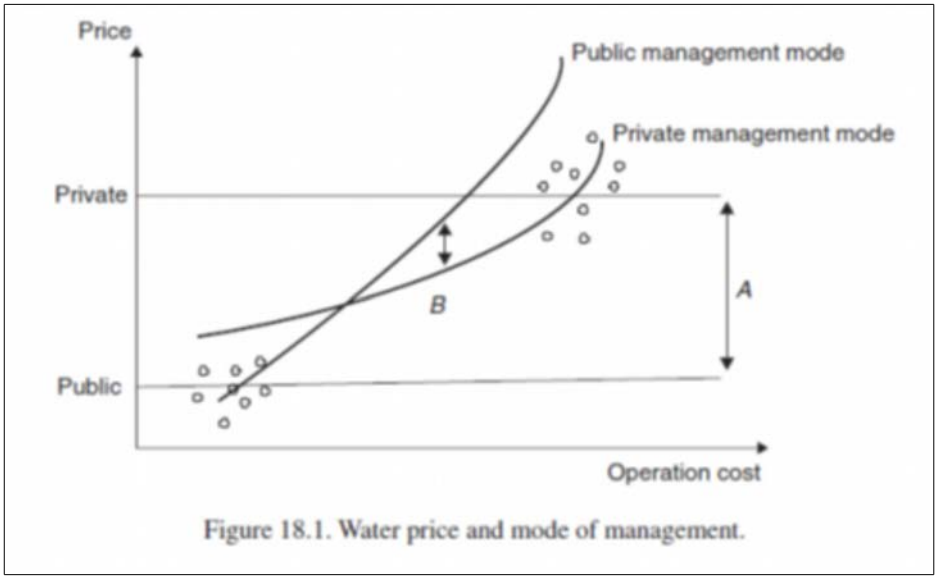


Figure 134: Prix de l'eau et mode de gestion. Source : Nauges et Thomas (2011).

Une façon de corriger cette différence (ce biais de sélection) consiste à ramener le plus possible les communes ou services vers une base de comparaison commune au moyen d'observations sur leurs caractéristiques, puis à prendre en compte le mécanisme de sélection du mode de gestion. Il faut noter que cette sélection des communes et son impact sur le prix de l'eau distribuée vaut également a priori pour le choix du mode d'organisation (service avec commune seule ou en intercommunalité). Afin de simplifier l'analyse, nous supposons que le choix du mode d'organisation n'entraîne pas de biais de sélection majeur (mais que ce choix doit être pris en compte comme déterminant du prix) ; par contre, concernant le choix du mode de gestion, nous considérons deux décisions de la collectivité : gestion pour l'activité d'alimentation en eau potable (AEP) et pour l'activité d'assainissement collectif (AC).

A 46.2 : Les données

Les données SISPEA sont collectées pour les années de 2008 à 2013 (six ans), au niveau des services d'alimentation en eau potable (AEP), d'assainissement collectif (AC) et non collectif (ANC).

Nous choisissons de fusionner les variables concernant l'AEP et l'AC au niveau de la collectivité territoriale. Ainsi, chaque enregistrement de la base de données correspond à une collectivité unique (commune ou communauté de communes) avec des variables pour les services AEP et AC éventuellement répétées si leur valeur est différente. La structure de la base de données permet de concaténer les informations horizontalement par service, le cas des services intercommunaux étant directement pris en compte via une clé de répartition pour certaines

variables, e.g., population de la collectivité desservie par un service intercommunal, voir en annexe la description des données SISPEA.

Concernant la construction du prix TTC pour 120 m^3/ an, deux modes de calcul sont possibles : utilisation des indicateurs disponibles dans la base (D102.0 pour l'AEP et D204.0 pour l'AC) ou bien reconstitution à partir des parties fixes, de la part de la facture allant au délégataire / à la collectivité et les taxes et redevances, puis division par 120 m3.

Année	Définition 1 D102.0 + D204.0	Définition 2 (VP177+VP178+VP179) / 120
2008	3.4	3.49
2009	3.19	3.33
2010	3.34	3.56
2011	3.49	3.80
2012	3.65	4.00
2013	3.76	4.31
Total	3.47	3.69

Tableau 71: Prix médian TTC eau potable et assainissement, en €/m^3.

Année	Médiane des valeurs positives de VP231
2008	112.49
2009	111.45
2010	109.75
2011	108.04
2012	105.13
2013	101.40
Total	107.60

Tableau 72: Evolution de la consommation par foyer : médiane en m^3/abonné/an

Année	Moyenne régie AEP	Moyenne régie AC
2008	0.3998	0.5141
2009	0.3990	0.5389
2010	0.3951	0.5388
2011	0.3917	0.5430
2012	0.3904	0.5465
2013	0.3878	0.5482
Total	0.3940	0.5383

Tableau 73: Mode de gestion : proportion de services AEP et AC en régie, 2008-2013 (en %)

La partie fixe du tarif est calculée en prenant en compte les activités AEP et AC :

```
part_fixe = VP190_AC + VP190_AEP + VP191_AC + VP191_AEP
```

La part variable quant à elle représente le montant de la facture proportionnelle au volume consommé (ou au montant HT de la facture) :

```
gen part_var = (VP177_AEP+VP178_AEP+VP177_AC+VP178_AC+VP179_AC+VP179_AEP)/120
```

Année	Partie fixe (€ HT/an)	Part variable (€ HT /m3)
2008	55.33	1.9431
2009	50.55	1.9613
2010	52.30	2.0224
2011	53.64	2.0659
2012	55.00	2.1488
2013	59.05	2.2114
Total	54.00	2.0613

Tableau 74: Parties fixes et variables médianes du tarif pour 120 m³, AEP et AC, par an

On calcule la médiane des parties fixes et variables du tarif selon le mode de gestion (régie ou délégation), ce qui donne sur la période 2008-2013 les valeurs suivantes :

	Régie AEP		Délégation AEP	
Régie AC	PF = 57.00	PV = 2.60	PF = 50.00	PV = 1.65
Délégation AC	PF = 40.00	PV = 1.69	PF = 61.12	PV = 2.35

Tableau 75: Médiane des composantes du tarif de l'eau selon le mode de gestion. AEP : Alimentation en Eau Potable ; AC : Assainissement Collectif. PF : partie fixe (€ HT / an) ; PV : partie variable du tarif (€ HT / m³).

A 46.3 : Modèle de détermination du prix

Les variables explicatives des deux composantes du tarif (parts fixes et variables) ont été extraites des variables de performances ou, plus rarement, des indicateurs de performances, de la base de données SISPEA. Elles ont été regroupées en plusieurs catégories :

Caractéristiques de la commune / du service

- NB_comm_coll : nombre de communes dans la collectivité
- NB_comm_service_AEP : nombre de communes dans le service d'AEP
- NB_comm_service_AC : nombre de communes dans le service d'AC
- hab_desservis = D1010_AEP / 1000
- NB_abon_AEP = VP056_AEP
- NB_abon_AC = VP056_AC

Une variable obtenue de la base de données communales INSEE a été ajoutée : il s'agit de la proportion de foyers dont le mode de résidence est collectif (vs. Habitation individuelle) dans la commune. Cette variable n'étant pas disponible chaque année dans la base de données des communes INSEE, nous retenons la proportion de foyers en collectif pour l'année 2007, c'est-à-dire un an avant le début de notre échantillon.

appart_2007 = Nombre de foyers en collectifs / Nombre de foyers total dans la commune = P07_APPART / (P07_MAISON + P07_APPART)

État et caractéristique du réseau AEP et/ou AC

- long_reseau_AEP = VP077_AEP
- long_reseau_AC = VP077_AC

- dens_reseau_AEP = VP228_AEP
- indice_pertes = P1063_AEP
- gen dens_reseau_AC = VP228_AC
- tx_renouvel_reseau_AEP = P1072_AEP
- tx_renouvel_reseau_AC = P2532_AC
- rdt_AEP = VP225_AEP

Volumes extraits, consommés

- conso_hab = VP231_AEP
- indice_lin_conso = VP224_AEP

Qualité des eaux à traiter (entrée, sortie)

- part_eau_sout = DC192_AEP
- DBO_entrant = VP176_AC
- conform_OK = indicatrice égale à 1 si P102.1 = 100

Cette dernière variable indique si le taux de conformité maximum (100 %) est atteint par le service concernant les paramètres physico-chimiques des eaux distribuées.

Pour chaque composante du prix (partie fixe ou part variable) utilisée comme variable dépendante notée P, le modèle (en log) s'écrit :

$$\ln P = X_1\pi_1 + u_1,$$
$$H^* = Z_1\gamma + \varepsilon_1,$$
$$J^* = Z_2\delta + \varepsilon_2,$$
$$H = 1 \text{ si } H^* > 0, 0 \text{ sinon},$$
$$J = 1 \text{ si } J^* > 0, 0 \text{ sinon}.$$

où H et J sont des indicatrices du mode de gestion en AEP et en AC respectivement. Les variables explicatives sont contenues dans les vecteurs X1 (pour le niveau de la part P en log), Z1 (pour le choix du mode de gestion AEP) et Z2 (pour le choix du mode de gestion AC), et peuvent être en commun. Afin de corriger d'un éventuel biais de sélection lié aux choix simultanés du mode de gestion en AEP et en AC (voir par exemple Chong et al., 2006 ; Carpentier et al., 2006), on construit l'espérance mathématique de P (en log) conditionnellement au régime défini par les décisions observables des modes de gestion. Par exemple, l'espérance de P (en log) dans le cas où la régie est choisie à la fois pour l'AEP et l'AC s'écrit :

$$E(\ln \mathbf{P} \mid H = 1, J = 1) = E(\ln \mathbf{P} \mid \varepsilon_1 > -Z_1\gamma, \varepsilon_2 > -Z_2\delta) = X_1\pi_1 + E(u_1 \mid \varepsilon_1 > -Z_1\gamma, \varepsilon_2 > -Z_2\delta),$$

avec :

$$E(u_1 \mid \varepsilon_1 > -Z_1\gamma, \varepsilon_2 > -Z_2\delta) = \theta_1\lambda_1 + \theta_2\lambda_2,$$

où

$$\lambda_1 = \phi(Z_1\gamma) \times \Phi(Z_1^*) / \Phi_2(Z_1\gamma, Z_2\delta, \rho),$$

$$\lambda_2 = \phi(Z_2\delta) \times \Phi(Z_2^*) / \Phi_2(Z_1\gamma, Z_2\delta, \rho),$$

$$Z_1^* = \left[(Z_2\delta) - \rho(Z_1\gamma)\right] / \sqrt{(1-\rho^2)},$$

$$Z_2^* = \left[Z_1\gamma - \rho(Z_2\delta)\right] / \sqrt{(1-\rho^2)},$$

$\phi(.)$ et $\Phi(.)$: densité et fonction cumulative Normale $N(0,1)$,

$\Phi_2(.,.,.)$: c.d.f. bivariée (probabilité estimée à partir d'un Probit bivarié),

ρ : coefficient de corrélation entre ε_3 et u_2 (obtenu du Probit bivarié),

θ_1 et θ_2 : paramètres à estimer.

Voir par exemple Ham (1982) et Grout et al. (2015) sur cette méthode de correction multivariée.

Un autre aspect concernant l'estimation économétrique concerne la structure en panel de l'échantillon : les communes et services sont répétées dans le temps (au maximum, six observations annuelles pour chaque collectivité ou service), et des effets permanents inobservables peuvent être liés à certaines variables explicatives (observables). Afin de corriger des éventuels biais de simultanéité, des méthodes existent et peuvent être utilisées assez facilement. On utilisera ici une méthode adaptée aux variables dépendantes censurées (dans la mesure où la part P peut être égale à zéro).

Les paramètres du modèle estimé permettent d'obtenir les effets marginaux moyens des variables (ou indicateurs) de performances sur la composante du prix P (en log), et également d'évaluer le sens du processus de sélection (corrélation entre la composante inobservable du prix de l'eau distribuée et celle du processus de sélection sur les modes de gestion).

[…]

La longueur du réseau dans une activité particulière (AEP ou AC) joue à la baisse sur la probabilité de choisir la régie comme mode de gestion (et donc à la hausse sur la probabilité de choisir la délégation de service), alors que la densité du réseau joue à la hausse dans tous les cas. La population desservie a un effet négatif sur la probabilité de choisir la régie pour l'AEP mais positif pour la régie en AC.

Concernant le nombre de communes dans la collectivité, son effet est négatif dans les deux cas (AEP et AC) sur le choix de la régie. Le nombre de communes au sein du même service joue par contre à la hausse sur la probabilité de la régie pour le service. Enfin, le nombre d'abonnés bénéficiant d'un service est un facteur explicatif positif pour la probabilité que ce service soit exploité en régie.

[...]

De façon assez intuitive, la mesure de consommation (Indice linéaire de consommation, en m3/km/jour) joue de façon positive sur la part variable du tarif mais n'est pas significative sur la partie fixe. Les deux variables étant en logarithme, le paramètre estimé de 0.3398 est interprété comme une élasticité d'offre : le prix augmente de 3.4 % lorsque le volume demandé d'eau distribuée augmente de 10 %. La longueur du réseau et sa densité en AEP ou en AC, ainsi que le nombre d'habitants desservis jouent tous à la baisse sur la partie fixe du tarif. Il est également conforme à l'intuition que le rendement du réseau d'AEP soit négativement corrélé avec la partie fixe du tarif (et non significatif dans le modèle de la part variable du tarif) : un réseau avec un taux de perte relativement plus important demandera une partie fixe plus importante (notamment, pour provisionner des réparations ou des remplacements de conduites plus fréquents). SI le nombre de communes dans la collectivité joue à la baisse sur la partie fixe du tarif, par contre le nombre de communes gérées par le même service et le nombre d'abonnés bénéficiant de ce service vont dans le sens contraire (facteurs augmentant la partie fixe).

Concernant la part variable du tarif, le nombre de communes dans la collectivité joue dans le sens contraire de celui sur la partie fixe, avec un paramètre positif exprimant une forte élasticité (1.74). Le nombre de communes bénéficiant du service d'AEP est un facteur d'augmentation de la part variable, contrairement au nombre de communes concernées par le service d'AC qui joue à la baisse sur le tarif. De façon assez intuitive, le chargement en matières organiques à traiter par le service d'AC (DBO5 entrante) est un déterminant positif de la part variable du tarif. Enfin, les termes de correction sont significatifs, confirmant bien la pertinence du contrôle des biais de sélection par la procédure présentée.

[...]

A 46.4 : Références

- Aubert, C., P. Bontems et F. Salanié (2006) : « *Optimal concession of water services under common value ».* Document de travail, Université Paris-Dauphine 4073.

- BIPE (2012) : « Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales ». Rapport Bipe-FP2E 5e édition, mars 2012. Paris.

- Carpentier, A., C. Nauges, A. Reynaud et A. Thomas, 2006 : « *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France. Une analyse à partir de la littérature sur les effets de traitement »*. Économie et Prévision 174, 1-19.

- CGDD (2014) : « *L'économie de l'environnement en 2012. Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement – Edition 2014 ».*

- Chong, E., F. Huet, s. Saussier et F. Steiner (2006) : « *Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France ». Review of Industrial Organization* 29:149–169.

- Diakité, D., A. Semenov et A. Thomas, 2009 : « *A proposal for social pricing of water supply in Cote d'Ivoire »*. Journal of Development Economics 88, 258-268.

- Garcia, S. et A. Thomas, 2003 : « *Regulation of public utilities under asymmetric information: The case of municipal water supply in France ». Environmental and Resource Economics* 26, 145-162.

- Garcia, S. et A. Thomas, 2001. « *The Structure of Municipal Water Supply Costs: Application to a Panel of French Local Communities. » Journal of Productivity Analysis* 16, 5-29.

- Grout, C., J. Cavailhès, C. Détang-Dessendre et A. Thomas, 2015. « *Is sprawling residential behavior influenced by climate? » Land Economics*, à paraître.

- Guérin-Schneider, L., 2001. « *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et organisation (2001).* » Thèse de doctorat ENGREF (AgroParisTech). https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00005754

- Ham, J., 1982. « *Estimation of a labour supply model with censoring due to unemployment and underemployment ». Review of Economic Studies* 49, 335-54.

- Nauges, C. et A. Thomas, 2011. « *Pricing urban water services: the case of France ». In Water Resources Planning and Management,* chap. 18, eds. R. Quentin Grafton et Karen Hussey. Cambridge University Press.

- Reynaud, A. et A. Thomas, 2013. « *Firm's profitability and regulation in water and network industries: An empirical analysis ». Utilities Polic*y 24, 48-58.

- Reynaud, A. et A. Thomas, 2005. « *Demande domestique en eau et choix de délégation : le cas français* ». Revue Économique 56, 1148-1165.

Annexe 47 : Contribution de la FP2E

Préambule

La présente note a pour objet d'exposer les positionnements généraux de la FP2E sur les sujets relatifs aux prix des services. La fédération préconise à la mission d'inspection de se tourner vers ses adhérents pour aborder tout sujet de constitution des prix qui pourrait être sensible commercialement ou en matière de concurrence, ainsi que pour traiter toute étude de cas spécifique.

A 47.1 : Éléments de contexte

A 47.1.1 : Faits et la réalité des prix des services d'eau en France

- L'évolution annuelle du prix des services de l'eau en France est inférieure à celle des pays européens voisins. Le Baromètre NUS Consulting, publié en 2015, montre que les prix des services d'eau augmentent moins vite en France qu'ailleurs en Europe :
    - Hausse moyenne annuelle en France de 2 % entre 2013 et 2015, alors que l'augmentation est de +2,6 % dans les 5 plus grandes villes de 10 pays d'Europe.
    - Le prix moyen France sur cet échantillon est inférieur de 13 % à la moyenne européenne, et s'établit à 3,52 €/m3 contre 4,05 €/m3.
- Cette maîtrise collective des prix est une nouvelle satisfaisante pour le pouvoir d'achat des ménages français. De plus, à cette évolution maîtrisée des prix unitaires s'ajoute une baisse des volumes vendus, rendant stable le coût global de ces services pour les Français. Les services d'eau en France ne grèvent pas le budget quotidien des ménages, comme l'indique l'INSEE :
    - La part de l'eau dans le budget des ménages Français est restée stable depuis 1996 à 0,8 %, contre 2,1 % pour les télécommunications et 4,4 % pour l'énergie (INSEE 2013 – budget des ménages 2011 – BIPE-FP2E 2015).
    - Ceci représente une dépense moyenne en eau légèrement supérieure à un euro par jour et par foyer, pour l'eau et pour l'assainissement.
- Ces résultats sont aussi les résultantes de la contribution des entreprises de l'eau à la maîtrise du prix des services alors que l'on constate une inflation croissante des dépenses dans les domaines de l'énergie et de la communication.

La maîtrise des prix traduit plus généralement la performance des autorités organisatrices et des entreprises. Chaque année, les entreprises de l'eau investissent 880 millions d'euros pour améliorer la qualité des services de l'eau.

Aujourd'hui, les Français bénéficient donc de services fournissant une eau d'excellente qualité avec une sécurité sanitaire maximale, à un prix maîtrisé.

A 47.1.2 : La différence des prix des services d'eau selon les territoires

Les prix sont différenciés selon les contextes d'exploitation, qui sont variables selon les territoires en raison de nombreux paramètres : facilité d'accès à la ressource, niveau de pollution, traitements nécessaires pour rendre l'eau potable, sensibilité du milieu récepteur des eaux usées traitées, variations saisonnières, densité de la population, etc. La fixation des prix de l'eau à un échelon local apparaît naturel pour un bien ne se transportant pas (car valorisé entre 3 et 4 euros la tonne). C'est :

- un facteur de responsabilisation des élus locaux, qui sont les plus proches des consommateurs et des opérateurs locaux dans la gestion des services publics d'eau,

- un facteur de compétitivité du prix et de la performance globale des services d'eau (fourniture d'une eau et d'un service de qualité à un prix maîtrisé).

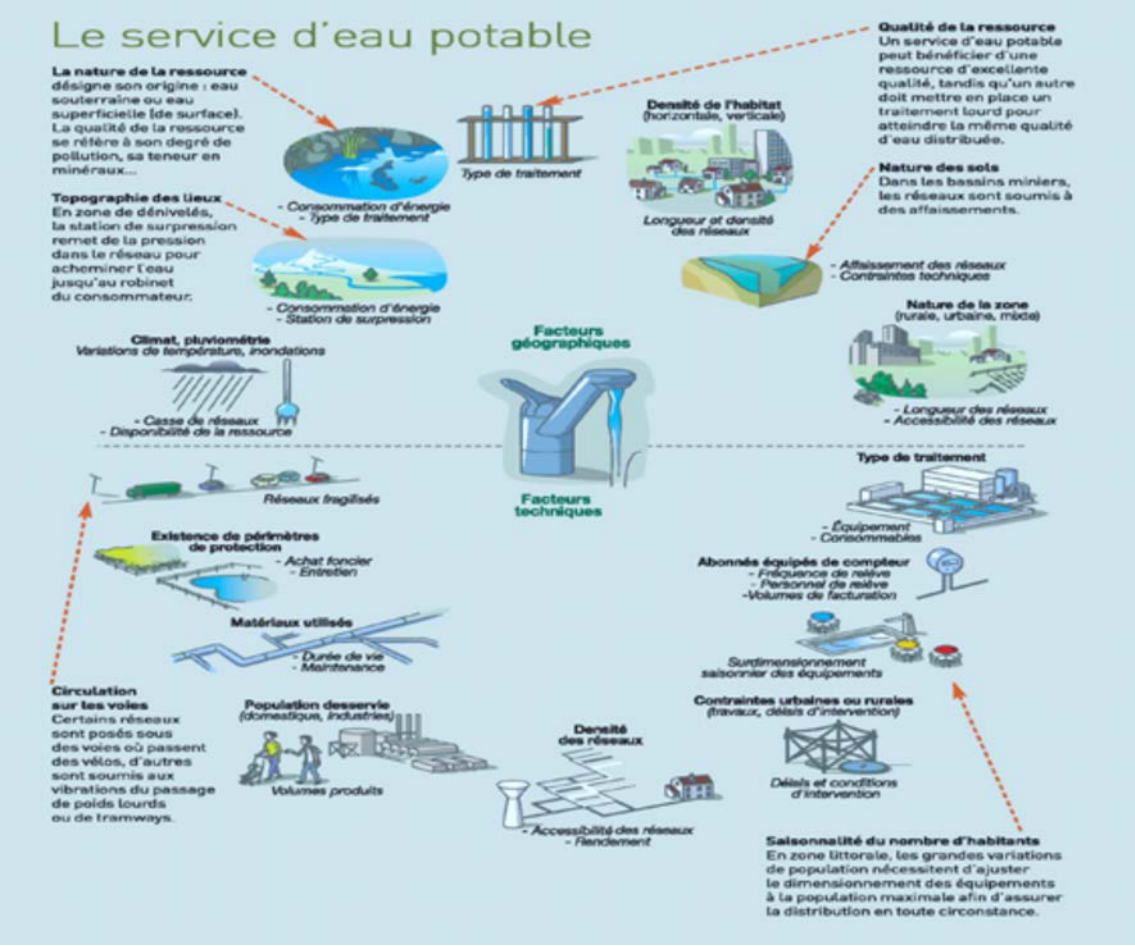


Figure 135: Le service d'eau potable. Source : FP2E.

A 47.1.3 : La Différence de prix entre services en DSP et services en régie

Plusieurs études (Sorbonne Chaire PPP) montrent que régies et DSP ont des coûts variables, essentiellement selon les contraintes des services et les politiques d'investissement des collectivités. Il faut donc savoir dépasser le débat opposant parfois DSP et régie, car la coexistence des deux modèles en France participe grandement à l'amélioration de la qualité des services.

- Il ressort de l'étude UFC d'octobre 2013 que, dans les villes de + de 100 000 habitants, les services les plus chers sont gérés en régie. Ainsi, sur les 5 villes les plus chères, 3 sont en régie (Le Havre 4,33 €/m3, Brest 4,27 €/m3, par exemple). Dans le même ordre d'idée, l'étude de 60 millions de consommateurs, d'avril 2015 a mis en exergue le service le plus cher, en régie (Evreux) et celui le moins cher qui est en DSP (Antibes).

- En plus de prix maîtrisés dans le temps, la DSP procure un allègement de la fiscalité des contribuables (taxes payées par les entreprises au profit des budgets locaux ou du budget de l'Etat). Par ailleurs, les régies ne bénéficient pas de la maîtrise des prix offerts pour les contrats pluriannuels de DSP. Ainsi nombre d'entre elles ont connu des évolutions de prix très significatives et parfois brutales au cours des dernières années : Angers (+7 %), Belfort (+20 %), Evreux (+20 % en eau et 56 % en assainissement), Reims (+17 %)…

- Les offres en délégation de service public sont généralement plus innovantes et moins chères que ce que peuvent proposer les régies car les opérateurs peuvent mutualiser les moyens au sein des entreprises, au contraire des régies. A titre d'exemple, la Métropole lilloise, qui a maintenu la DSP en eau potable a annoncé en avril 2015, une économie de 10 millions d'euros pour sa future gestion en DSP par rapport à ce qu'aurait pu réaliser un opérateur public. Lors du passage de régie à délégation de service public à Montauban, en eau et en assainissement, les prix ont baissé de l'ordre de 7 %.

- De plus, il est notoire que les services rencontrant des conditions d'exploitation plus difficiles sont largement confiées à des entreprises en DSP (Source : BCG). Ainsi moins de 50 % des DSP opèrent des services d'eau potable où la ressource est de bonne qualité (souterraine), alors que c'est le cas pour 2/3 des services en régie.

Il faut être conscient du fait que la baisse des prix a des limites. Les objectifs sont avant tout : la maîtrise des budgets, la réalisation des investissements nécessaires à long terme pour éviter des augmentations de prix brutales, l'innovation et l'emploi local. Le montant d'une facture résulte des coûts de fonctionnement d'un service complexe, avec de nombreuses étapes de traitement impliquant des investissements lourds.

- 880 M€ sont ainsi investis par les entreprises chaque année pour améliorer la qualité des services de l'eau ;

- 120 M€ sont investis dans la R&D et 900 chercheurs employés dans les entreprises de l'eau.

A 47.1.4 : La tendance à la baisse des prix des services doit être replacée dans un contexte de maîtrise des prix, de performance économique et sociale

Sur ce marché, où la concurrence est très vive, les causes de la tendance à la baisse des prix sont variées :

- La productivité des entreprises est meilleure aujourd'hui qu'au début des années 2000 (politiques d'achats, automatisation, organisation, etc.), ce qui est naturel pour des industriels qui améliorent leurs process, au bénéfice de leurs clients.

- L'extinction ou la limitation de certaines charges a un impact direct sur les prix :

    - arrivée à échéance des amortissements concessifs,

    - fin des renouvellements des branchements en plomb,

    - limitation des redevances d'occupation du domaine public,
    - fin des reprises d'annuités d'emprunts.
- La création de nouvelles recettes pour d'autres catégories d'usagers : fin des gratuités pour les communes (LEMA 2006), par exemple.

À l'occasion des mises en concurrence des contrats, la performance économique des opérateurs dégage de nouvelles marges de manœuvre pour les collectivités :

- la part du tarif revenant à l'opérateur connaît, en moyenne, une baisse de l'ordre de 15 %,
- la part revenant aux collectivités augmente de l'ordre de 10 % (source enquête loi Sapin, ONEMA).

Les efforts économiques réalisés par les opérateurs privés sont donc, pour partie, réinvestis directement dans le service par les autorités organisatrices, et pour une autre part, portés à la baisse sur les factures.

Ceci étant, la baisse des prix ne peut pas être un objectif en soi. Les entreprises ont d'abord comme objectif de fournir le meilleur service aux collectivités et aux consommateurs. Ce service a un coût, tout comme des objectifs de transfert de l'innovation et d'emploi local.

Un niveau de prix bas ne bénéficie en effet pas toujours aux consommateurs-citoyen sur le long terme, ce d'autant plus qu'il peut résulter d'un sous-investissement sur les infrastructures pouvant compromettre la performance des services.

Dans ce cas, non seulement la qualité des services offerts aux usagers peut se trouver dégradée, mais en plus, un sous-investissement ne peut éviter tôt ou tard, les efforts financiers nécessaires. Cela peut aboutir alors à de très fortes augmentations tarifaires pour les consommateurs ou les générations futures.

Par ailleurs, la question des prix bas est à mettre en perspective avec l'emploi et l'attractivité de ce secteur d'excellence. Les 900 entreprises de la filière industrielle de l'eau emploient sur notre territoire plus de 120 000 personnes.

A 47.1.5 : La nécessaire mise en perspective du prix et de la qualité

Les DSP présentent des performances de haut niveau

- Meilleure performance sur la qualité de l'eau et plus grande maîtrise des risques sanitaires en DSP-> taux de conformité micro-bio de 99 % en DSP (95 % en régie).
- Meilleure performance sur les rendements de réseaux (81 % en DSP).
- Meilleure connaissance des réseaux : indicateur gestion patrimoniale de 70 % pour les concessions (38 % en régie).
- Meilleure gestion des impayés en DSP : 0,9 %, contre 2,2 % en régie.

Ces performances sont aussi les résultantes des programmes de recherche et développement pour lesquels, les entreprises de l'eau investissent 120 millions d'euros par an.

La DSP favorise le développement du tissu économique/ l'emploi

La filière française de l'eau compte 900 entreprises de toutes tailles, qui génèrent 124 000 emplois. Les opérateurs comptent 32 000 emplois en France et à l'international. L'emploi est

réparti sur l'ensemble du territoire français et les contrats de travail sont pour 94 % d'entre eux des CDI (source BIPE-FP2E 2015).

À l'international, le rayonnement de la filière française de l'eau est reconnu : Expérience sur le marché domestique = levier de compétitivité à l'international, vecteur d'exportation des savoir-faire français.

Les entreprises françaises tirent également parti de leur expérience internationale en transposant sur le marché domestique les bonnes pratiques développées à l'étranger.

A 47.2 : La construction du prix des services de l'eau

A 47.2.1 : La répartition des bénéficiaires des factures d'eau

Sur l'ensemble des factures d'eau émises en France, 40 % des montants reviennent aux autorités organisatrices. Les délégataires reçoivent un montant équivalent, le reste étant destiné essentiellement aux agences de l'eau, à l'État et à voies navigables de France.

Récemment, les flux financiers au profit de l'État se sont fortement accrus sous l'effet de la hausse de la TVA (de 5,5 % à 10 % sur l'assainissement) et des prélèvements annuels sur le budget des Agences.

A 47.2.2 : Un service en réseau générant des coûts fixes

On peut estimer que plus de 80 % des charges des services sont « fixes » car non dépendantes des variations de volumes.

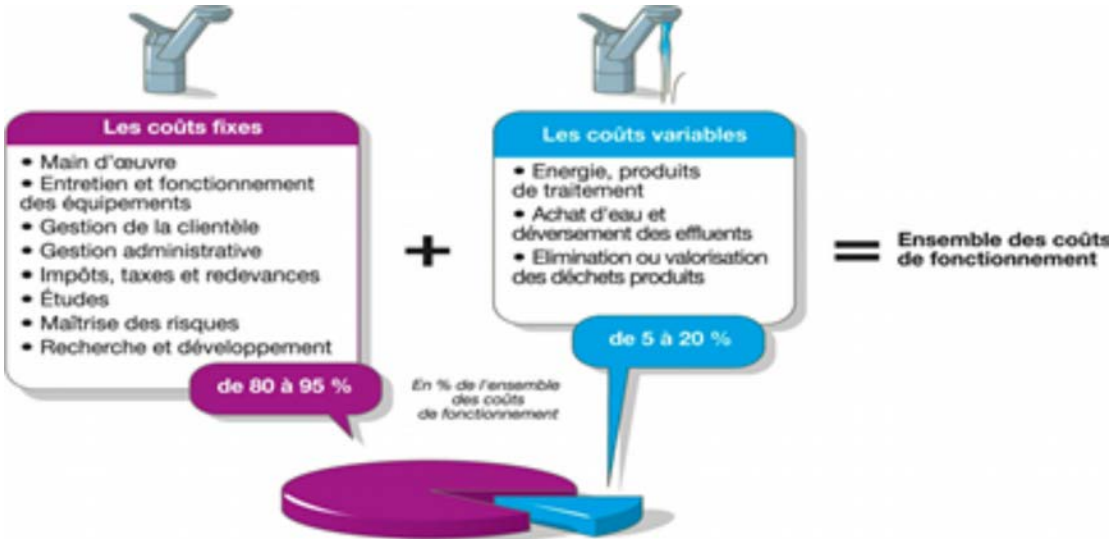


Figure 136: Charges de services. Source : FP2E

Cette structure de charges se traduit par une tendance à des évolutions des prix unitaires à la hausse lorsque les volumes vendus baissent.

A 47.2.3 : Charges directes et charge indirectes

Ces notions existent dans le cadre d'une délégation de service. L'entreprise délégataire mutualise à un niveau national, régional ou local des moyens en personnel et en matériel. Ces charges dites indirectes sont ensuite réparties par contrat.

Les autres charges sont directement affectées au contrat. Cette mutualisation présente l'intérêt d'assurer un même niveau de service, quelle que soit sa taille, tout en limitant le coût en résultant : outils plus perfectionnés, services plus qualifiés et performants, expertise…

Par exemple : un chef d'agence répartira son temps entre un certain nombre de contrats, réduisant l'impact financier correspondant sur chaque contrat dont il assure le pilotage. En revanche, le responsable de l'usine d'épuration sera uniquement occupé au service d'assainissement, son salaire sera une charge directement affectée au contrat.

A 47.2.4 : Les charges des entreprises de l'eau

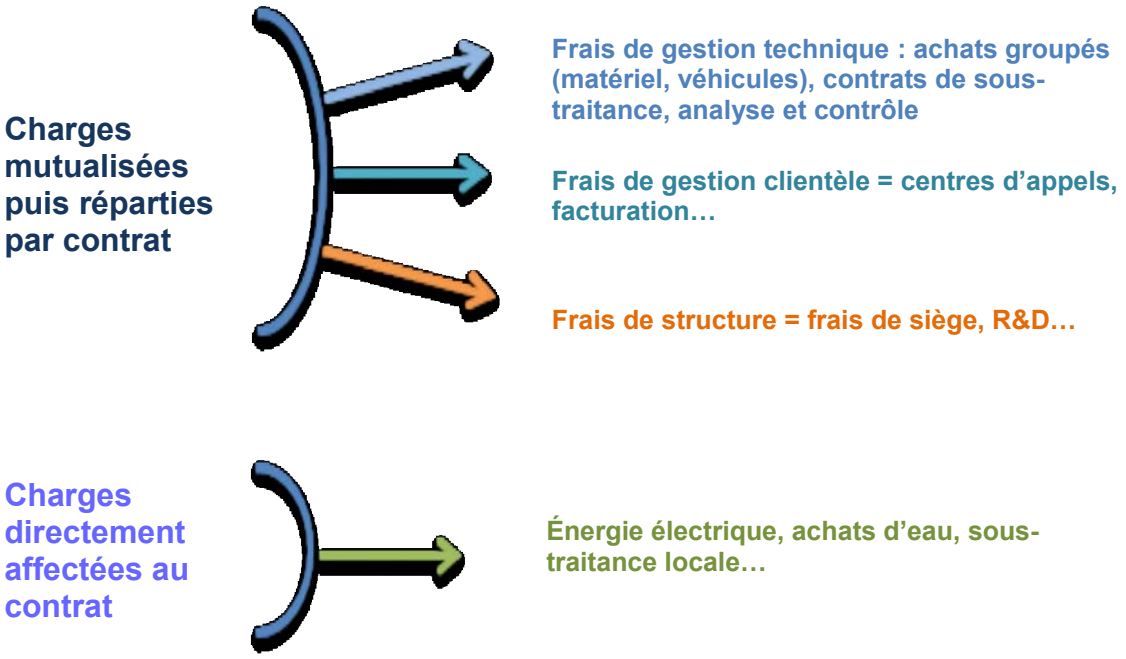


Figure 137: Charges directes et charges mutualisés pour les entreprises de l'eau. Source : FP2E

A 47.2.5 : Les facteurs influençant les prix

Contrairement à l'électricité, l'eau se transporte mal. Chaque service d'eau ou d'assainissement est donc exécuté dans un contexte local, différent d'une collectivité à l'autre, et selon des choix propres à la collectivité. Cela explique que l'on ne peut pas comparer les coûts afférents, sans tenir compte de ces contextes particuliers.

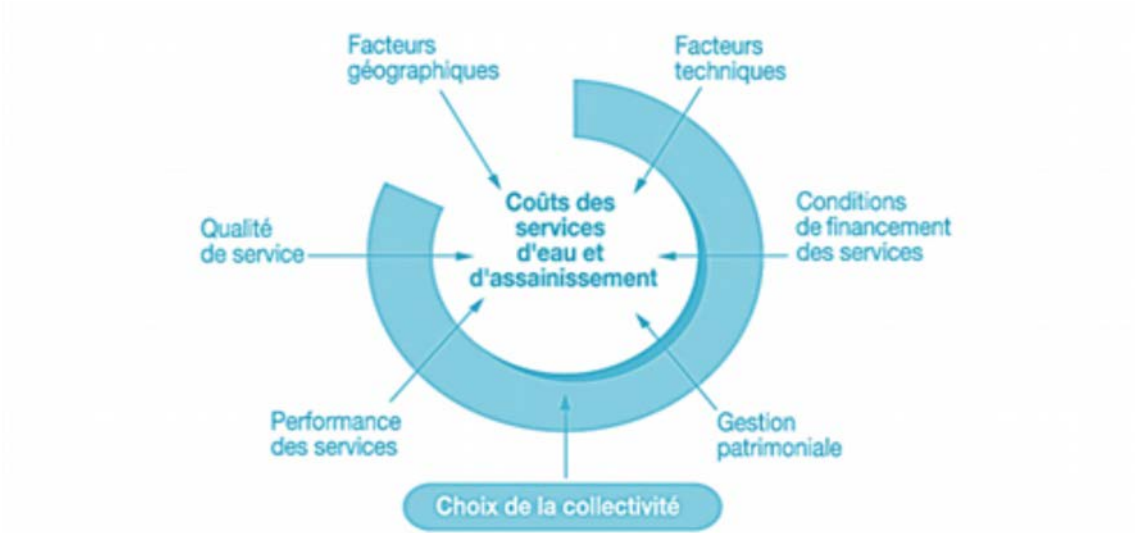


Figure 138: facteurs influençant les prix. Source : FP2E.

L'activité des services d'eau et d'assainissement s'inscrit dans des contextes divers, caractérisés par une multiplicité de facteurs géographiques et techniques. Tous ces facteurs ont des conséquences directes sur les équipements (type, nombre, densité, entretien, durée de vie), les consommables (énergie, produits de traitement), le personnel, etc., et donc in fine sur les coûts.

A 47.2.6 : La marge des opérateurs

L'ensemble des intervenants des services publics d'eau et d'assainissement ont un bénéfice économique :

- Les régies par leurs excédents,
- Les fournisseurs spécifiques (compteurs, canalisations, produits de traitement),
- Les fournisseurs généralistes (camions, hydro-cureurs, véhicules légers, énergéticiens).

Dès lors, se focaliser uniquement sur le résultat économique des opérateurs de services semble méconnaître l'économie réelle des services publics de l'eau.

La FP2E rappelle néanmoins que certains opérateurs ont déclaré viser un résultat après impôts de 5 % de leur chiffre d'affaires sans réussir à atteindre cet objectif.

La tension sur les finances des opérateurs privés est, du reste, connue et se traduit, pour la première fois, par une baisse des effectifs de la profession.

Il est connu que les résultats des opérateurs de services d'eau français sont inférieurs à ceux des entreprises publiques néerlandaises ou des entreprises allemandes, espagnoles ou anglaises. Ils sont également inférieurs à ceux des énergéticiens, des opérateurs de parking, des gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires, du gestionnaire de transport francilien, etc.

Le Gouvernement pourrait dès lors s'en préoccuper afin de conserver l'attractivité du marché français, ainsi que la capacité d'innovation et d'exportation de cette filière d'excellence.

A 47.2.7 : L'impact des évolutions réglementaires et législatives

La législation foisonnante en matière d'eau et d'assainissement a des impacts indéniables sur les factures d'eau. Au cours des derniers exercices ont été adoptées :

- La loi « Warsman » sur les fuites après compteurs devenues non facturables.
- Les lois de finance, ayant doublé les taux de TVA sur l'assainissement.
- La loi « Brottes » interdisant les coupures d'eau (pour impayés, en résidence principale) et générant, à terme, une augmentation forte des impayés.

Au final, ces seules législations, sans aucune visée environnementale ou sanitaire, génèrent une hausse des prix des services supérieure à 10 %.

D'autres réglementations européennes (DERU par exemple) ou françaises (« construire sans détruire ») ont fait également augmenter les charges des services au cours des dernières années.

Dans ce contexte et celui de la baisse des volumes vendus, la maîtrise des prix des services délégués démontrent la haute performance économique de ces derniers.

À l'avenir des besoins croissants en matière d'investissement sur les réseaux, et les traitements des micropolluants seront sources d'augmentations des charges des services.

A 47.3 : Éléments prospectifs : renforcer la gouvernance publique et garantir la saine compétition entre les opérateurs publics et privés

La FP2E encourage l'exercice d'un contrôle strict de l'exécution du contrat par l'autorité organisatrice, dont relève la fixation initiale des objectifs du service.

Nous participons à la dynamique de changement actuelle visant à faire évoluer les modèles de gestion de l'eau, notamment en concevant de nouvelles solutions contractuelles qui répondent aux besoins des collectivités : diversités des contrats, rénovation de la gouvernance publique, rémunération de la performance… Les entreprises sont favorables a encore mieux identifier leurs performances opérationnelles et sociale, et à asseoir une partie de leur rémunération sur ce critère.

Nous sommes également **favorables à la liberté de choix du mode de gestion pour les élus et donc à la compétition entre gestionnaires de services publics, modèle qui bénéficie au consommateur**.

Un des effets positifs de la mise en concurrence est la **progression de la qualité des offres conçues par les entreprises** et du transfert, à cette occasion, des innovations développées par ces dernières vers les autorités organisatrices et les consommateurs.

Les entreprises produisent environ 2000 offres par an et améliorent en permanence la pertinence de ces dernières.

Nous encourageons donc les autorités organisatrices à la **création de rendez-vous périodiques pour statuer sur les modes de gestion, y compris au sein des services en régie**. Cette recommandation a été du reste formulée au sein du rapport du CESE sur l'eau et lors des travaux du Comité stratégique des éco-industries.

La concurrence pour la gestion du service est en effet source d'innovation et de maîtrise des prix.

La saine concurrence entre les modes de gestion, source d'efficacité de l'organisation de nos services comparativement à leurs homologues européens, nécessite de gommer les discriminations qui pèsent sur la gestion déléguée.

Il convient de traiter indifféremment opérateur public et opérateur privé, notamment sur le plan fiscal (CET, taxes foncières, C3S, Impôts sur les sociétés) et sur le plan de l'attribution des subventions (politique discriminatoire du Département des Landes). Dans le même ordre d'idée, une meilleure « étanchéité » des budgets eau et assainissement, vis-à-vis du budget général doit être recherchée, notamment pour la gestion directe, comme l'a souligné la Cour des Comptes.

Par ailleurs, ainsi que cela a été décrit dans l'ouvrage collectif du Comité National de l'Eau « Comment améliorer le financement durable des services publics d'eau et d'assainissement ? » (février 2013), **la principale question posée est celle de l'adéquation du mode de financement des SPEA aux baisses tendancielles de volumes**.

La FP2E incite le Gouvernement et les partenaires à réfléchir à ces modes de fonctionnement tout en conservant le principe de « l'eau paye l'eau ».

De nouvelles voies pourraient alors être explorées, en premier lieu, en matière de financement des services d'assainissement pour voir si l'assiette constituée des m^3 en eau potable ne pourrait pas être révisée, par exemple au regard de la pollution traitée.

Annexe 48 : Contribution de la FNCCR

Contribution reproduite avec l'accord de la FNCCR[552].

A 48.1 : Formation des coûts du service

A 48.1.1 : Les déterminants et composantes du prix de l'eau

Les niveaux du prix de l'eau et de l'assainissement dépendent de très nombreux facteurs locaux parmi lesquels on peut citer :

- Les ouvrages nécessaires, selon la disponibilité et la qualité de la ressource en eau (protection & traitements requis), les besoins de pointe, les exigences de niveau de rejets des systèmes d'assainissement, la filière boues, la densité de population (densité d'abonnées, contraintes de pose des canalisations,…).
- Les investissements passés et des besoins futurs (amortissements, frais financiers & provisions).
- Le niveau des redevances et des subventions (sur la durée) des agences de l'eau et autres organismes, la part des contributions d'urbanisme, etc. ainsi que l'existence et le niveau des contributions du budget général pour les eaux pluviales (unitaires) et la Défense extérieure contre l'incendie et le cas échéant prévue à l'article L.2224-12-2 du CGCT.
- Le niveau de marge des délégataires (le cas échéant), prestataires & fournisseurs du service.
- La situation sociale et économique du territoire : fermetures d'entreprises (impayés, surdimensionnement d'ouvrages,…), précarité (impayés & aides versées par le budget de l'eau).

A 48.1.2 : L'évolution du prix de l'eau durant ces dernières années et les perspectives

En moyenne, les tarifs de l'eau ont augmenté à un rythme proche ou légèrement supérieur à l'inflation, et ceux de l'assainissement significativement plus (pour 120 m^3/an). La facture elle-même a moins augmenté, car les consommations unitaires ont continué de baisser pendant la même période (voir § A 48.2.3 :).

Remarque : la référence des 120 m^3/an ne correspond plus à la consommation réelle moyenne des ménages et les politiques tarifaires des collectivités sont très diverses (partie fixe, partie proportionnelle par tranche, prise en compte des catégories d'abonnés, tarification « sociale »…). Dans son analyse comparative la FNCCR considère donc 5 factures types (50, 120, 1000, 5000 et 25 000 m^3/an) et la recette réelle moyenne par m3 facturé (toutes catégories d'usagers).

Il faudrait également tenir compte des frais dits « accessoires » (accès au service, travaux de branchement, pénalités diverses,…) dont on constate la multiplication et/ou l'augmentation (contrepartie de la maîtrise de la « facture d'eau ») mais sans disposer de données nationales.

Les causes d'augmentation les plus souvent citées par les adhérents de la FNCCR sont les suivantes :

[552] La mission s'est engagée auprès du comité de pilotage, à intégrer en annexe à son rapport les contributions écrites qui lui serait adressées, dans la mesure où elles seraient d'un volume raisonnable. Ce texte, établi en réponse à cette sollicitation, par la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies, sur la base d'une enquête auprès de ses membres, est reproduit ici tel qu'il a été transmis à la mission. Il a semblé utile pour éclairer le lecteur, mais n'engage en rien la responsabilité de la mission. La mission remercie la FNCCR de cette contribution.

a) Facteurs contribuant à l'augmentation des coûts

- Les exigences réglementaires et normatives

  La mise en œuvre de la DERU se poursuit : renouvellement des ouvrages, mises en conformité avec de nouvelles exigences (extension des zones sensibles azote & phosphore, gestion des eaux pluviales,…).

  La DCE pose la question des « micropolluants » dans les eaux usées et pluviales que les STEU actuelles ne sont pas conçues pour traiter. Leur traitement en STEU (lorsque les technologies existent) génèrerait des augmentations de plusieurs dizaines de % du prix de l'assainissement. C'est pourquoi la FNCCR rappelle la priorité de la « réduction à la source » (produits de substitution, filière de récupération ou traitement au plus près des émetteurs,…).

  L'« obsolescence de conformité réglementaire » intervient souvent avant que les ouvrages n'aient été amortis et ne soient en « fin de vie technique », dans un contexte de forte diminution des aides financières.

  Remarque : la gestion des eaux pluviales (y compris ouvrages unitaires) ne devrait pas avoir d'impact sur le prix de l'assainissement puisqu'il s'agit d'un service public administratif financé par le budget général et non par les redevances d'assainissement collectif. Toutefois, force est de constater que les « contributions eaux pluviales » des BG sont souvent insuffisantes pour couvrir l'ensemble de ces charges qui sont donc reportées sur la facture d'eau. La réduction des moyens financiers des collectivités amplifie ce phénomène.

  Un renforcement des normes de qualité de l'eau potable (pesticides et autres micropolluants) engendrera aussi des investissements et surcoûts d'exploitation considérables (de l'ordre de 0,10 €HT/m^3 produit pour des traitements charbon actif, voire 0,20 à 0,30 €HT/m^3 en membranaire). Les mesures de protection des ressources en eau sont quasi-systématiquement moins coûteuses (cf. par ex. Grenoble ou Mulhouse). Toutefois, en cas de ressources dégradées, ces mesures de reconquête ne permettent pas d'échapper à des solutions de traitement transitoires : les abonnés (actuels) subissent alors une « double peine ».

  Enfin, la liste des autres exigences réglementaires et normatives applicables aux services d'eau et d'assainissement s'accroît sans cesse. On peut citer notamment :

  - les obligations de rendement de réseaux et de descriptifs détaillés des réseaux ;
  - les normes de qualité de l'eau potable (plomb, CVM, pesticides…) ;
  - la mise à la charge des services d'eau et d'assainissement d'analyses « milieux »sans rapport direct avec ces services ;
  - les obligations de sécurisation des ouvrages (Vigipirate, OIV, futurs Water Safety Plans…) ;
  - la réglementation impactant les travaux (amiante, DT-DICT, milieux confinés, …) ;
  - l'écrêtement des factures d'eau en cas de fuites après compteurs ;
  - la loi consommation de 2014 (interdiction de la facture contrat, conservation de documents,…) ;
  - les risques qui pèsent sur la filière de valorisation agricole des boues d'épuration (impact potentiel d'augmentation de 10 voire 30 % du prix de l'assainissement.

- Les besoins de renouvellement d'ouvrages arrivant en fin de vie (technique ou réglementaire)

- Les dévoiements de réseaux (dont le renouvellement ne s'imposait pas et qui ne sont pas encore amortis) liés à des travaux de voirie ou de création de tramway,…
- L'augmentation des coûts de recouvrement lié à l'augmentation des impayés et retards de payement des factures d'eau par les abonnés ;
- La hausse des redevances de certaines agences de l'eau ;
- La hausse de la TVA passée de 5,5 % à 7 % en 2012 puis 10 % pour l'assainissement.

b) Facteurs contribuant à la baisse des recettes

- la baisse des consommations d'eau alors que les charges des services sont quasi-fixes (voir § A 48.2.3 :) ;
- l'augmentation des impayés (progression de la précarité et interdiction des coupures d'eau,…) ;
- la réduction voire la suppression de certaines subventions des agences de l'eau (surtout sur l'eau potable, moins sur l'assainissement) et des départements ;
- la multiplication de forages privés dans certaines régions.

c) Facteurs contribuant à la maîtrise du prix de l'eau

À l'inverse certains facteurs peuvent contribuer à une stabilisation du prix de l'eau, voire une baisse (au moins temporaire). Ce type d'évolutions concerne à la fois :

- l'achèvement de lourds programmes d'investissement qui avaient été autofinancés, lorsqu'il n'y a pas de nouveaux besoins d'investissement de même niveau à horizon de 10 ou 20 ans ;
- de gros efforts de productivité et des économies d'échelle par les opérateurs publics et privés grâce à des réorganisations internes (achats, gestion des abonnés, services fonctionnels,…), des fusions de services (qui seront renforcées par la loi NOTRe) – même si certains déplorent l'éloignement des centres de décision et de traitement des dossiers qui en découle). Les pratiques de benchmark, de partage de bonnes pratiques, d'audits croisée entre opérateurs publics (possibles car non concurrents) contribuent également à ces gains de productivité (et plus généralement d'efficience).
- Les reprises en gestion publique (régie ou SPL) qui se traduisent généralement par une baisse ou une stabilisation des tarifs. Par exemple la régie « Eau de Paris », a bloqué le prix de l'eau lors de sa création en 2010, puis l'a baissé de 8 % en 2011 et il augmente depuis légèrement (30 % de moins que l'inflation). Le gain pour l'abonné est de 13 % sur 5 ans.

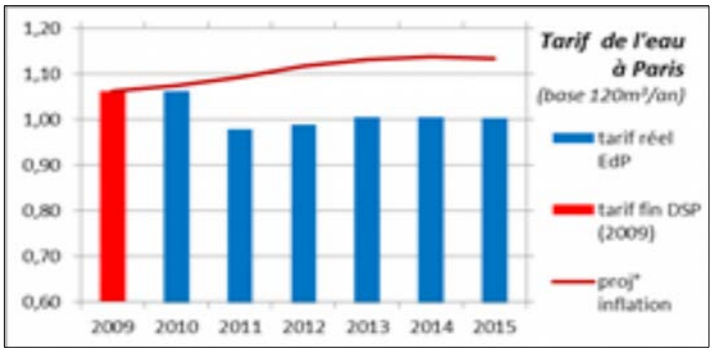


Figure 139: Evolution des tarifs d'Eau de Paris. FNCCR, 2015, non publié.

- Les baisses de rémunération des délégataires lors des remises en concurrence liées à un contexte désormais plus concurrentiel et des expériences réussies de reprise en gestion publique (régies ou SPL) qui crédibilisent cette hypothèse. D'autres causes ou conséquences sont également à souligner :
- L'impact du CICE sur le coût du travail (les régies n'en bénéficient pas) ;
- La réduction des prestations rendues par le délégataire, devenues inutiles (investissements concessifs, droits d'entrée,…), ou à son initiative, ou reprises par la

collectivité dans des conditions plus favorables (taux d'emprunts moins élevés,…). La baisse de la part délégataire est alors en toute ou partie compensée par une augmentation de celle de la collectivité ;

- Les formules d'indexation qui restent souvent assez « inflationnistes » (augmentations différées) ;
- Une certaine créativité tarifaire conduisant à « optimiser » la facture type 120 m^3 masquant des augmentations relatives pour d'autres profils de consommation et/ou l'introduction ou l'augmentation d'autres éléments de rémunération (cf. ci-dessus).
- En outre, la FNCCR constate la recrudescence de témoignages de baisse de qualité des prestations voire de demandes d'avenants de « rééquilibrage économique » (augmentation de tarifs et/ou réduction des prestations et engagements) de contrats ayant abouti à des prix très faibles.
- La limitation des programmes de renouvellement constitue souvent une variable d'ajustement des tarifs, les investissements neufs et mises en conformité étant prioritaires. Si elle se prolonge, cette pratique nuit à la durabilité du service et n'est évidemment pas vertueuse. Dans un contexte de pression sur les tarifs des services, la maîtrise de l'inflation normative et réglementaire est une des conditions pour orienter les budgets d'investissement vers un accroissement des programmes de renouvellement.

A 48.1.3 : Connaissance patrimoniale et des besoins de renouvellement

Ce sujet a fait l'objet d'un guide ONEMA-ASTEE publié en 2014, qui est maintenant largement diffusé aux collectivités. Celles-ci disposent donc des bases théoriques pour mettre en place une bonne gestion patrimoniale des services d'eau et d'assainissement.

Globalement, la connaissance patrimoniale est très nettement corrélée à la taille du service (voir SISPEA) : les grandes collectivités disposent toutes d'inventaires de leurs installations et d'une bonne connaissance des besoins de renouvellement (même si les programmes de renouvellement sont souvent adaptés aux moyens financiers et non l'inverse). En revanche, les plus petits services ne disposent pas encore tous de plans à jour et d'un inventaire formalisé ; l'intérêt leur apparaît souvent limité (bonne connaissance empirique) mais cela deviendra crucial avec les transferts de compétences (loi NOTRe).

A 48.1.4 : Le lien entre la qualité du service et les coûts est difficile à établir

Il ne faut pas imaginer qu'il existe une relation linéaire simple entre la qualité de service et les coûts (et les prix). Une multitude de paramètres influe, en particuliers les éléments de contexte (cf. §1.1) dont l'impact est souvent plus fort que l'efficacité de l'exploitation elle-même.

S'y ajoute la très grande « inertie patrimoniale » : même si le gestionnaire actuel d'un service est excellent, une mauvaise gestion antérieure (sous-investissement, mauvais entretien,…) se traduira inévitablement par une augmentation de prix pendant plusieurs années afin de rétablir la situation.

En outre, les comparaisons entre services devraient être établies sur la base d'une analyse type « investissement réalisés / besoins en investissements » lissée sur une période de plusieurs années et non sur un volume ou un taux d'investissement. Affirmer qu'un service renouvelant 1 % de ses réseaux par an est plus performant qu'un service n'en renouvelant que 0,3 % n'est pas pertinent si ce dernier dispose d'un réseau récent et en bon état. Un taux de renouvellement élevé n'est pas un signe de bonne gestion du service lorsqu'il concerne le dévoiement de réseaux en bon état (en raison de travaux de voirie ou de création de tramway) …

Enfin, des « choix » anciens peuvent avoir aujourd'hui des conséquences très négatives sans que la responsabilité des gestionnaires actuels puisse être directement engagée (exemple des réseaux PVC posés avant 1980)

A 48.1.5 : Le développement de l'intercommunalité

La mise en œuvre de la loi NOTRe, en imposant le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération au 1er janvier 2020, va profondément modifier l'organisation de ces services. Les quelque 9 300 services communaux d'eau et 14 000 d'assainissement collectif vont ainsi fusionner au sein de ces EPCI (ou de syndicats devenus mixtes) avec, à la clef, des services de beaucoup plus grande taille.

Il faut toutefois fortement relativiser les perspectives de réduction des coûts :

- D'une part, de nombreux petits services pratiquent des tarifs très bas pour un niveau de service minimal – parfois non-conforme – avec le cas échéant une subvention (légale) du budget général et la participation bénévole d'élus. Le regroupement de ces petits services améliorera incontestablement la qualité du service mais au prix d'une augmentation significative des tarifs qu'il ne sera pas forcément facile à faire admettre aux usagers.
- Par ailleurs, à court terme, les effets d'échelle ne vont jouer que sur les services fonctionnels (administration générale, gestion des abonnés, achats,…). Ultérieurement, le remplacement de plusieurs unités de production (ou de traitement) par une seule (proportionnellement moins coûteuse) peut être envisagé, mais les coûts de restructuration des réseaux peuvent s'avérer bien supérieurs aux gains.
- En outre, si la fusion de plusieurs services est relativement simple à réaliser, il en sera tout autrement s'il y a redécoupage des périmètres (retrait de communes d'un groupement existant) car cela implique une répartition des ouvrages entre les nouvelles collectivités en charge du service, des restructurations d'ouvrages,… générant des coûts potentiellement importants (sans aucune valeur ajoutée pour les usagers…).

A 48.1.6 : Le cas de l'assainissement non collectif

Les tarifs des prestations de contrôles réalisés par les SPANC (conception / périodique) sont très variables en raison :

- du choix opéré par certaines collectivités de la gratuité du 1er contrôle des installations existantes (état des lieux initial) ;
- des subventions par le budget général (autorisées durant les 5 années suivant la création du SPANC) ;
- des subventions accordées par les agences de l'eau (très différentes en valeur et conditions d'éligibilité) ;
- des modalités de financement de certaines prestations non prévues par les textes mais bien réelles (information & conseil, conciliation de voisinage, assistance à l'autorité détentrice du pouvoir de police,…) : elles sont financées par les redevances de contrôle ou par des redevances annuelles ad hoc (dans les 2 cas, la légalité est douteuse).

Pendant plusieurs décennies les régimes de subventions des agences de l'eau (et départements) et une certaine idée de la « modernité » ont conduit à privilégier le « tout à l'égout » même s'il était plus coûteux que l'ANC. La baisse des subventions à l'assainissement collectif et les objectifs de maîtrise de ses tarifs tendent à inverser ce choix, reportant le problème de financement sur les propriétaires d'installations (même s'ils sont partiellement subventionnés).

A 48.2 : Formation des prix

A 48.2.1 : L'autonomie budgétaire et financière en question ?

La plupart des collectivités membres de la FNCCR ne souhaite pas une remise en cause du statut industriel et commercial des services publics d'eau et d'assainissement ni du principe de l'autonomie budgétaire, car ils contribuent à :

- assurer une plus grande transparence de la gestion (budget annexe) ;

- responsabiliser les abonnés dont les redevances sont fortement proportionnelles à leur consommation.

Le cas du SPANC mériterait toutefois d'être examiné séparément car ses missions l'apparentent en fait davantage à un SPA qu'à un SPIC.

Les dérogations prévues par la loi pourraient néanmoins être élargies au financement, au moins partiel, des actions en matière d'accès social à l'eau (actuellement possible uniquement dans le cadre de l'expérimentation « loi Brottes »).

Par ailleurs, crise des finances publiques oblige, on constate une pression à la baisse des contributions « eaux pluviales » et « défense incendie » (alors qu'elles sont déjà souvent insuffisantes). À l'inverse, les contributions des budgets E&A au financement des services mutualisés au sein de la collectivité sont plutôt à la hausse.

Il convient aussi de souligner l'absurdité d'une interprétation rigide de l'obligation d'autonomie financière des régies conduisant à imposer la séparation des trésoreries (vis-à-vis du budget général et entre SPIC). Elle ne sert in fine qu'à augmenter les frais financiers versés aux banques, alors que la mutualisation permet de limiter le recours à l'emprunt (et donc les intérêts versés). En revanche, la « mise à disposition » de trésorerie devrait faire l'objet d'une contrepartie financière sur la base des produits financiers qui auraient été acquis par le budget excédentaire s'il avait pu placer sa trésorerie (bien inférieurs aux frais d'emprunts…) comme le pratiquent déjà certaines collectivités.

La FNCCR est également absolument opposée à l'idée d'imposer la personnalité morale à toutes les régies, car elle conduirait à renchérir le coût du service en complexifiant voire limitant les synergies et économies d'échelle et les possibilités de mutualisation de moyens et de personnels entre SPIC ainsi qu'entre ceux-ci et la collectivité.

Les règles budgétaires et comptables existantes permettent, quel que soit le type de régie, d'atteindre les objectifs d'autonomie et de transparence (les juridictions financières veillent à leur application et sanctionnent les éventuels manquements). Ces règles sont d'ailleurs beaucoup plus contraignantes pour les régies que pour les délégataires, et pourtant, il n'est pas envisagé d'imposer que chaque contrat de DSP donne obligatoirement lieu à la création d'une filiale dédiée, totalement autonome sur les plans comptables et financiers.

A 48.2.2 : Structure tarifaire : part fixe et part variable

En général, la partie fixe est faible voire nulle pour les services d'assainissement (sauf dans certains services délégués et/ou ruraux / zone touristique). Pour l'eau, la partie fixe est traditionnelle (sauf exception comme Limoges sans partie fixe depuis des décennies) ; elle représente souvent de l'ordre de 20 % du montant de la facture, donc sensiblement en deçà des seuils réglementaires mais avec de grandes disparités.

La part des charges fixes (indépendantes des volumes consommés) représente quant à elle 80 % voire plus de 90 % des charges totales (sauf dans le cas des services achetant de l'eau en gros). Dans un contexte de baisse des consommations, la partie fixe joue un rôle d'amortisseur.

En outre, elle pèse d'autant plus que les consommations sont faibles. Elle permet donc de faire contribuer davantage les usagers saisonniers (résidences secondaires, campings,…), dont les consommations sont concentrées sur une faible période et nécessitent donc des investissements supplémentaires par rapport aux besoins des autres usagers présents toute l'année. En revanche, les petits consommateurs permanents (personnes seules) sont pénalisés… Il appartient aux collectivités d'arbitrer en fonction de leur situation.

La FNCCR n'est pas favorable à une révision des règles de plafonnement, mais espère que les résultats de l'expérimentation loi Brottes permettront de généraliser des dérogations au principe d'égalité afin d'autoriser une réduction de partie fixe pour les usagers pauvres voire une différenciation entre résidences principales et secondaires.

A 48.2.3 : L'impact des baisses de consommation : l'effet « ciseau »

La baisse des consommations d'eau des abonnés (toutes catégories) avoisine presque partout 1 à 2 % par an en moyenne depuis 15 à 20 ans. C'est incontestablement une bonne nouvelle au plan environnemental (moins de prélèvements, de consommation d'énergie et de réactifs). Mais les coûts des services sont essentiellement fixes (en général 80 à 90 %) et leurs recettes très proportionnelles aux volumes consommés (part fixe de 20 % en moyenne, cf. § 2.2)…

Dans certains cas, la baisse de consommation permet d'éviter un lourd investissement (construction ou renouvellement d'une usine) et génère donc une diminution des charges fixes. Mais le plus souvent, aucune baisse de charges fixes n'est possible à moyen terme en raison de « l'inertie patrimoniale » (ouvrages amortis sur de longues durées), ou parce que les besoins de pointe (et de la défense incendie) ne le permettent pas. Pour l'assainissement, les charges variables peuvent même ne pas diminuer si la baisse de consommation résulte d'un recours à des points d'eau privés. Il faut alors :

- augmenter les tarifs pour compenser la baisse des consommations, avec le risque d'amplifier encore cette baisse et les inégalités entre les usagers à « fort potentiel » de réduction de consommation (capacité d'achat d'équipements hydro-économes, habitat individuel avec ressources en eau alternative,…) et les autres (familles pauvres dans l'habitat social collectif) ;
- et/ou réduire les dépenses supportées par les services (réduction des investissements et baisse du niveau de service).

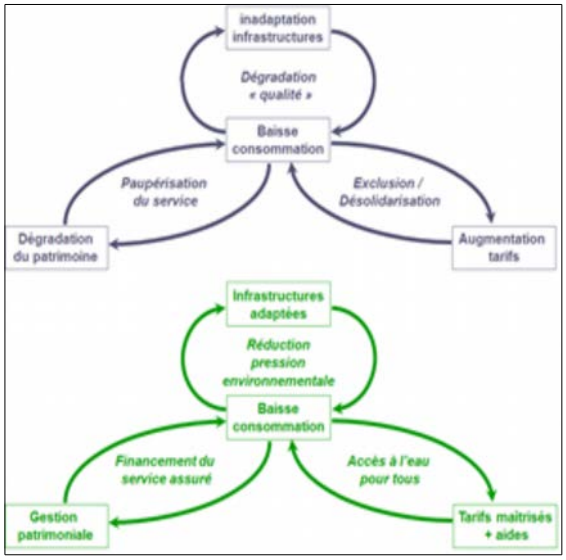


Figure 140: Instaurer des cercles vertueux. FNCCR, 2015, non publié.

En outre, la baisse des consommations peut conduire à une dégradation de la qualité de l'eau (augmentation des temps de séjour, risque de retour d'eau des points d'eau privés, obstruction des réseaux d'assainissement).

Les services peuvent se trouver entraînes dans de véritables « cercles vicieux ». Il faut plutôt les aider à entrer dans des « cercles vertueux ».

A 48.2.4 : Les écarts de prix entre gestion déléguée et gestion en propre et les marges

Toutes les études indiquent depuis 15 ans que le prix des services est en moyenne plus élevé dans les services délégués que dans les services en régie. Il faut cependant distinguer les grands et moyens services des petits services.

Pour les premiers, l'écart a tendance à se réduire à l'occasion des remises en concurrence. Néanmoins, et même si ce genre d'études est à manipuler avec prudence, on constate que dans l'enquête 60 millions de consommateurs 2015 portant sur 130 grandes villes, 20 services en régie figurent dans les 30 les moins chers et seulement 10 parmi les 30 les plus chers. Les analyses comparatives réalisées par la FNCCR confirment cette différence de tarif et ne montrent pas, sur cette catégorie de services, de différences notables de contexte et de performance entre les services délégués et les régies.

Les petits services en régie restent généralement beaucoup moins chers, mais avec un service moindre (même s'il existe des exceptions notables). La comparaison des tarifs a donc peu de signification sans prise en compte de la performance.

La FNCCR n'a pas de commentaire à formuler sur les niveaux de marges des délégataires car on ne les connaît pas. En effet, l'importance des « charges réparties », à commencer par le personnel, ne permet pas d'avoir une connaissance réelle du coût de chaque service délégué. À l'heure de la généralisation des outils d'ordonnancement et de mobilité des agents d'intervention, le maintien de règles de répartition « à la valeur ajoutée » (ou autres) n'apparaît plus acceptable au regard des objectifs de transparence, car elles ne décrivent pas les tâches et coûts réels du service.

De même, la FNCCR observe un certain « contournement » de la logique des « plans prévisionnels de renouvellement » contractuels institués par la LEMA, avec le retour d'importantes « garanties de renouvellement » (au-delà de 10 % ou 20 % pour couvrir les renouvellements imprévus).

En outre, le recours important à la sous-traitance entre entreprises du même groupe peut conduire à des transferts de marge indétectables pour la collectivité.

Remarque : les régies, soumises à l'obligation d'équilibre budgétaire ne réalisent pas de profit ou de marge. Les éventuels excédents ponctuels sont exclusivement réinvestis pour les besoins du seul service concerné (autofinancement).

La plupart des contrats prévoient des clauses de révision quinquennale. Mais c'est surtout lors des remises en concurrence que les collectivités disposent d'un pouvoir de négociation et la marge affichée importe alors assez peu. Il faut donc surtout encourager des contrats de durée raisonnable, pour éviter la création de « rentes de situation » au profit des délégataires, et porter une attention particulière aux formules d'indexation et aux engagements contractuels. Mais la durée des contrats ne doit pas être trop courte non plus, sinon le délégataire ne s'investira pas réellement dans des actions permettant d'améliorer significativement le fonctionnement du service.

A 48.2.5 : Management de la performance technique et économique et bonus-malus

Outre le suivi de ses indicateurs, la participation des collectivités (en régie ou DSP) à des analyses comparatives entre services présentant une certaine similitude et/ou à des audits croisés (y compris sur leurs procédures de commande publique et leurs résultats), est fortement recommandée, car elles permettent aux collectivités de progresser dans l'organisation et le fonctionnement de leurs services et, à moyen terme d'en améliorer l'efficience.

Les régies n'ayant pas vocation à dégager des résultats, les systèmes de bonus-malus ne trouvent pas à s'appliquer. Mais les élus étant aux commandes, il leur appartient précisément

de fixer et suivre les objectifs de leurs équipes (performance technique et économique, le cas échéant formalisé dans une délibération, un « contrat »,…). Il est en outre possible de mettre en place des mécanismes d'intéressement des agents à l'atteinte de ces objectifs.

Dans le cas des services délégués, la question de la répartition des gains de productivité entre le délégataire et les usagers se pose. Un système de bonus-malus peut y contribuer, mais seulement s'il est basé sur des indicateurs de qualité du service maîtrisés par la collectivité (ce qui nécessite des moyens) et permettant de mesurer des évolutions réelles des prestations.

A 48.2.6 : L'accès social à l'eau

Jusque récemment, seules des aides « curatives » étaient possibles :

- l'abandon de créances (qui reporte la charge sur les usagers solvables) ;
- le payement de tout ou partie des factures d'eau par les CCAS, le FSL (2/3 départements, avec contribution des services d'eau) ou des associations caritatives.

Face à l'augmentation de la précarité (notamment dans les DOM et certains territoires métropolitains), des mécanismes plus efficaces, y/c préventifs, doivent être recherchés. C'est l'objet de l'expérimentation engagée dans le cadre de la loi « Brottes ». Les travaux ne font que commencer et il est trop tôt pour en tirer des conclusions.

Les mesures spécifiques en direction des personnes en grande précarité (SDF,…) dépassent le cadre des seuls services publics d'eau et d'assainissement, et relèvent plutôt de la solidarité générale, le service de l'eau y apportant son concours. Ainsi, les actions conduites à Paris ou Grenoble (points d'eau, WC & douches publics) le sont en lien avec les services sociaux et des associations spécialisées.

A 48.3 : Transparence et participation

A 48.3.1 : La concurrence entre régies et entre délégataires

La FNCCR conteste l'idée que seule la concurrence permette d'améliorer l'efficience des services publics. Par définition, les régies et SPL ne sont pas en concurrence entre elles (pas plus d'ailleurs que les collectivités délégantes), et cela leur permet de s'engager dans des démarches de partage d'expériences et bonnes pratiques, de renforcement mutuel et d'émulation car elles ne peuvent qu'y gagner.

En revanche, elles sont en permanence en « concurrence » avec l'option de la gestion déléguée, puisque les élus peuvent à tout moment décider de déléguer le service s'ils estiment que la régie n'est pas suffisamment performante.

Pour la gestion déléguée, il a été indiqué précédemment que la concurrence entre les entreprises (conjuguée à la « menace » de la régie/SPL) s'est nettement améliorée depuis quelques années. Mais elle ne joue qu'à l'occasion des remises en concurrence et un contrat de DSP signé en moyenne pour 10 à 12 ans engage donc deux équipes municipales successives ; si la résiliation anticipée des contrats est toujours possible, le montant des indemnités de résiliation est souvent dissuasif (sauf cas de faute du délégataire).

De nombreuses collectivités déplorent la difficulté d'obtenir des informations précises et étayées, notamment sur le personnel affecté au service (cf. § 2.4, charges de personnel présentées sont réparties et non réelles) et l'absence d'interopérabilité des systèmes d'information. Cela complique la préparation de la gestion du service à l'échéance des contrats (choix régie / DSP) et génère des surcoûts de transition (rupture d'égalité entre candidats et/ou des modes de gestion).

A 48.3.2 : Transparence et démocratie participative, comment expliquer le prix de l'eau ?

Le constat est unanime : il est très difficile d'expliquer aux usagers et à leurs représentants les mécanismes de formation des coûts des services d'eau et d'assainissement, qui aboutissent au prix facturé. La fourniture d'informations ne suffit pas à justifier la facture et son évolution. En la matière, s'agissant de concepts relativement complexes, l'abondance d'informations peut même être contre-productive et accroître le préjugé d'opacité largement véhiculé dans les médias au sujet de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

Certaines collectivités (ex. Paris, SIAAP, Grenoble, Lyon,…) ont donc engagé des actions de formation des membres de leur CCSPL (ou comité dédié), le cas échéant en s'appuyant sur des « panels citoyens » (Montpellier, Bordeaux) ou « focus groupes » (Nantes), et développé des outils de *reporting* plus adaptés. Mais des actions pédagogiques sont nécessaires pour passer de l'échelle d'un petit groupe de citoyens formés à l'ensemble de la population. En particulier pour lutter contre certaines évidences malheureusement fausses : par exemple sur les effets des baisses de consommation qui doivent en grande partie être compensées par des augmentations de tarifs ; ou encore sur la réduction des pertes en eau des réseaux qui donne lieu à des travaux infiniment plus coûteux que les économies d'eau réalisées…

A 48.3.3 : Vers de nouveaux indicateurs, notamment économiques ?

Le développement de nouveaux indicateurs RPQS, notamment en matière économique, serait très utile aux collectivités (référentiel de coûts à des fins de *benchmark*, de mises en concurrence,…). Un tel dispositif existe dans le domaine de l'élimination des déchets (méthode **ComptaCoûts** développée par l'ADEME depuis 10 ans). Cela nécessiterait d'imposer la mise en place d'une comptabilité analytique, sur la base d'une décomposition fonctionnelle unique pour tous les types d'opérateurs (publics ou privés).

Index et tables

Index des illustrations

Figure 1: Eau potable et assainissement. Source : ONEMA.....22
Figure 2: Parties prenantes principales des services, relations et outils de dialogue.. .22
Figure 3: Opérateurs et relations contractuelles.....31
Figure 4: Domaines de régulation.....33
Figure 5: Formation du prix. Principales boucles d'interaction.....40
Figure 6: Facteurs liés au traitement influençant le prix de l'eau potable. Source : FP2E et BIPE, 2015.....41
Figure 7: Les composantes des charges des services d'eau potable et d'assainissement collectif. Ville fictive. Dans le cercle intérieur : part (hachurée) de la gestion du patrimoine et de l'exploitation (non hachurée) de chaque composante.....42
Figure 8: Fourchettes de variation (couvrant 80 % de la population desservie) des charges de production des services d'eau potable et d'assainissement collectif.....43
Figure 9: Évolution de la part de la population desservie en régie. Sources : IFEN et ONEMA.....49
Figure 10: Emploi salarié dans les divers secteurs d'activités de service publics en réseaux. Source : INSEE, données collectées par BIPE&FP2E, 2015.....50
Figure 11: Principe du Performance Assessment System en Inde. Source : ASTEE, 2011, p. 130.....51
Figure 12: Synthèse des dossiers « eau » du fonds de solidarité logement. Données concernant uniquement les opérateurs privés. Source FP2E, données réunies dans BIPE&FP2E, 2015.....54
Figure 13: Principaux flux financiers (eau potable et assainissement collectif). Sources diverses.....61
Figure 14: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides et redevances, celle pour la pollution étant imputée sur l'assainissement. Ville-type de 100 000 habitants.....62
Figure 15: Evolution comparée des prélèvements des SPEA et de la population. D'après INSEE et SOeS, données réunies dans BIPE et FP2E, 2015.....69
Figure 16: Effets directs de la baisse de consommation d'un utilisateur isolé.....70
Figure 17: Effet à plus long terme de la baisse de consommation de l'ensemble des utilisateurs.....70
Figure 18: Evolution des volumes d'activité d'investissement (euros courants corrigés de l'indice TP pour les canalisations). Sources : INSEE et SOeS.....72
Figure 19: Evolution des prix conventionnels (€2015/m3 pour une facture de 120 m3 incluant les taxes) des services publics d'eau potable et d'assainissement des cinq plus grandes villes de divers pays européens. Source : : NUS Consulting, 2003, 2010, 2011, 2013 et 2015, cités par BIPE et FP2E. L'année 2005 est interpolée par la mission entre 2003 et 2010. Les données ont été corrigées de l'inflation de chaque pays par la mission.....74
Figure 20: Nombres d'autorités organisatrices et populations desservies par strates de population. Données 2012, source : SISPEA, 2015.....150
Figure 21: Calendrier de mise en œuvre des nouveau schémas départementaux de coopération intercommunale. Source : DEB, note communiquée à la mission, septembre 2015.....155
Figure 22: Evolution du nombre d'autorités organisatrices pour l'eau potable sous l'effet de la loi NOTRe. Estimations par strates de population.....159
Figure 23: Evolution de la consommation de déplacements en transports en communs collectifs de voyageurs (voyageurs-kilomètres). Source : Comptes des transports 2014, MEDDE, Soes, 2015.....162

Figure 24: Comptes des entreprises de transports collectifs urbains de province. Source : Comptes des transports 2014, MEDDE, SoeS, 2015.....163
Figure 25: Part des régies et des opérateurs privés pour l'eau potable par strates de taille d'autorités organisatrices. Nombre de services. Données 2012. Source : SISPEA, 2015.....165
Figure 26: Evolution de la part de la population desservie en régie. Sources : IFEN et ONEMA.....165
Figure 27: Efficacité du renforcement des capacités propres de l'autorité organisatrice dans sa contractualisation avec son opérateur.....175
Figure 28: Solutions de renforcement des capacités de l'autorité organisatrice selon les moyens dont elle dispose pour contractualiser avec son opérateur.....175
Figure 29: Effets du projet de transposition de la directive concession sur les avenants des contrats. Source : fiche d'impact du projet de décret, MEIN, juillet 2015.....188
Figure 30: Les quasi-régies dans la transposition de la directive concession. Les cas d'exclusion du champ d'application de la directive concession. Source : étude d'impact du projet de décret, MEIN, juillet 2015.....189
Figure 31: Nombre de procédures « Loi Sapin ». Source : ONEMA, 2015.....192
Figure 32: Baisses constatées de la part du délégataire au changement de contrat. Source : ONEMA, 2015.....192
Figure 33: Rémunération du délégataire dans les nouveaux contrats. Source : ONEMA, SISPEA – observatoire loi Sapin, 2015.....193
Figure 34: Nombre moyen de candidatures et de d'offres déposées pour les DSP eau potable et assainissement. Source : ONEMA, 2015.....193
Figure 35: Parts de marché des opérateurs privés (habitants desservis). Eau potable à gauche, assainissement collectif à droite. D'après données BIPE&FP2E, 2015.....194
Figure 36: Montant HT des parts du concessionnaire et de l'autorité organisatrice dans les contrats remis en concurrence en 2012 et dans les contrats qui précédaient. Strate des villes de plus de 20 000 habitants (source : Observatoire loi Sapin, 2015). Comparaison avec les charges calculées par la mission pour l'exploitation et pour la gestion du patrimoine pour une ville fictive de 100 000 habitants (Eau potable en haut et assainissement en bas).....195
Figure 37: Système français de régulation sanitaire et environnemental des services d'eau potable et d'assainissement. Source : BIPE&FP2E, 2015.....201
Figure 38: Taux moyen de non-conformité des échantillons prélevés lors des contrôles des eaux distribuées par strates de taille d'unités de distribution (en nombre d'habitants desservis). Analyses microbiologiques (en bleu) et physico-chimiques (en rouge). Données : DGS, citées par ONEMA-SISPEA, 2015.....201
Figure 39: Impacts attendus de la diffusion des données en open data. Source : MEIN, juillet 2015, cité par la fiche d'impact du projet de décret de transposition de la directive concession.....208
Figure 40: Système de formation des prix des services.....225
Figure 41: Rémunération d'un délégataire sur objectifs de performance. ASTEE, 2011, p. 94.....229
Figure 42: Mécanisme de « fonds de performance ». Source : ASTEE, 2011, p. 100. 229
Figure 43: Comparaison de la fréquence annuelle d'obstructions par km de réseau d'assainissement.....231
Figure 44: La part des types d'emplois chez les opérateurs privés. Source : BIPE&FP2E, 2015.....232
Figure 45: Services d'eau potable et d'assainissement. Source : Wikipedia.....232

Figure 46: Explications de la formation des prix de l'eau potable du SEDIF. Source : SEDIF, 2014.....233
Figure 47: Présentation simplifiée des charges de services en mettant de côté l'ensemble des flux externes à la formation technique des coûts. Données de la ville-type étudiée par la mission.....234
Figure 48: Composantes des charges d'exploitation pour l'alimentation en eau potable. Fourchettes couvrant 80 % de la population desservie.....256
Figure 49: Composantes des charges d'exploitation pour l'assainissement collectif. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.....256
Figure 50: Composantes des charges de gestion de patrimoine pour l'alimentation en eau potable. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.....257
Figure 51: Composantes des charges de gestion du patrimoine pour l'assainissement collectif. Fourchettes couvrant environ 80 % de la population desservie.....257
Figure 52: Formation du prix de l'eau.....275
Figure 53: Facteurs explicatifs et indicateurs de performance.....276
Figure 54: Diagramme de suivi de l'amélioration des performances d'un service. Source : ASTEE, 2012.....277
Figure 55: Pour un contrat donné, évolution de la recette en euros courants, avec une durée de contrat de 12 ans, d'une réduction de 20 % à chaque échéance, pour une diminution des volumes de 1 % par an et un coefficient d'actualisation de la rémunération supérieur de 2 % à l'inflation.....280
Figure 56: Effet global d'une renégociation de 20 % portant tous les ans sur une partie (illustrée par une couleur) des contrats (durée de 12 ans homogène). Mêmes hypothèses que le cas individuel précédent.....281
Figure 57: Répartition des gains de productivité entre l'évolution des recettes courantes (adaptation des prix) et les marges des opérateurs sur un ensemble de contrats renégociés périodiquement.....281
Figure 58: Formation du prix de l'eau.....283
Figure 59: Principes des 3T. Source : OCDE.....285
Figure 60: Flux financiers directs (redevances payées par les usagers en bleu ; aides aux services en rouge, montants en engagements de dépenses) via les agences de l'eau. D'après données DEB, non publié, synthèse établie pour la mission à partir des « jaunes budgétaires ».....289
Figure 61: Écarts entre redevances payées par les utilisateurs des SPEA et aides (engagements) aux SPEA et pour la préservation des ressources. D'après données DEB, idem.....290
Figure 62: Engagements annuels (euros courants) des agences de l'eau en faveur de l'assainissement des collectivités (en bleu), de l'eau potable et des ressources en eau (en rouge), et de la restauration des milieux aquatiques (en violet). D'après données DEB, idem.....291
Figure 63: Dépenses de fonctionnement et contributions des agences de l'eau à l'ONEMA et au budget de l'État.....291
Figure 64: Présentation simplifiée des charges de services mettant de côté l'ensemble des flux externes à la formation technique des coûts. Exemple de la ville-type.....292
Figure 65: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides en diminution de ces charges. Exemple de la ville-type.....293
Figure 66: Présentation simplifiée des charges de services intégrant aides et redevances, ventilées selon la nature de la redevance. Exemple de la ville-type.....293
Figure 67: Présentation simplifiée des charges de services intégrant les aides et redevances, celle pour pollution étant imputée sur l'eau potable. Exemple fictif.....294

Figure 68: Formation du prix. Principales boucles d'interaction.....297
Figure 69: Recouvrement des dépenses de fonctionnement par le prix de l'eau. Source :.....300
Figure 70: Recouvrement des dépenses et recours à l'emprunt. Source : :……300
Figure 71: Age des canalisations d'eau potable. Source : thèse JM Cador 2002.……301
Figure 72: Besoin annuel de renouvellement des réseaux d'eau potable.....301
Figure 73: Besoin annuels globaux d'investissement sur les réseaux d'eau potable (aucun développement futur).....302
Figure 74: Dépenses réelles de fonctionnement consolidées du SEBA. Evolution 2008-2013. Source : SEBA.....303
Figure 75: Avoir un autofinancement supérieur au remboursement des emprunts. Source : SEBA.....304
Figure 76: Ne pas dépasser une durée de 15 ans d'extinction de la dette. Source : SEBA.....304
Figure 77: Charges d'exploitation sur 10 ans. Source : ville de Niort.....305
Figure 78: Scénario de répartition des ressources financières. Source : ville de Niort. 305
Figure 79: Passage de l'épargne brute à l'épargne nette en déduisant les remboursement de dette de capital. Source : Niort.....306
Figure 80: Évaluation de la durée d'extinction de la dette. Source : Niort.....306
Figure 81: Schéma de tarification. Source : ville de Niort.....307
Figure 82: Résultat d'exploitation. Ville de Niort.....307
Figure 83: Principaux flux financiers (eau potable et assainissement collectif) en millions d'euros par an en 2012-2014. Sources diverses.....311
Figure 84: Propositions du CNE pour la présentation de la facture d'eau. Version commentée. Recto. Source, CNE, 2015.....327
Figure 85: Propositions du CNE pour la présentation de la facture d'eau. Version commentée. Verso. Source, CNE, 2015.....328
Figure 86: Présentation simplifiée, du point de vue de l'utilisateur, de l'équilibre du service.....329
Figure 87: Répartition des services et de la population desservie selon le prix conventionnel de l'eau potable. Données 2011 SISPEA.....330
Figure 88 : Répartition des services et de la population desservie selon le prix conventionnel de l'assainissement collectif. Données 2011 SISPEA.....330
Figure 89: Prix conventionnel des services d'eau potable. Moyenne pondérée pour les services d'une même strate de population. Données SISPEA 2012.....331
Figure 90: Prix conventionnel des services d'assainissement collectif. Moyenne pondérée pour les services d'une même strate de population. Données SISPEA 2012 331
Figure 91: Prix conventionnel de l'eau potable et de l'assainissement collectif des 5 plus grandes villes de divers pays européens. Données 2010. Source : NUS consulting 2011, graphique de FP2E&BIPE, 2012.....332
Figure 92: Prix de l'ensemble « eau potable et assainissement » dans les pays de l'OCDE. US$. Source : OCDE, 2009.....332
Figure 93: Evolution en euros courants des prix conventionnels dans les cinq plus grandes villes de quelques pays européens. Source : NUS consulting, cité dans divers documents BIPE et FP2E. Données 2005 obtenues par interpolation par la mission entre 2003 et 2010.....333

Figure 94: Evolution en euros constants (2015) des prix conventionnels dans les cinq plus grandes villes de quelques pays européens. Source : NUS consulting, cité dans divers documents BIPE et FP2E. Données 2005 obtenues par interpolation par la mission entre 2003 et 2010. Valeurs corrigées des taux d'inflation annuelle de chaque pays.....333
Figure 95: Effet des formules tarifaires sur les prix unitaires de l'eau potable pour les abonnés. Ratio PU(C)/PC pour des consommations de 30 à 120 m3/an. Données SISPEA de 101 services, 2012. Source : données établies par E. Bréjoux, ONEMA, à la demande de la mission.....357
Figure 96: Consommation domestique moyenne d'eau potable : effet de la géographie. Données 2012, source : SISPEA, 2015.....359
Figure 97: Statistique des consommations des ménages. Exemple fictif.....361
Figure 98: Evolution dans le temps des statistiques de consommation des ménages. Exemple fictif.....361
Figure 99: Evolution des factures acquittées par les ménages et des prix unitaires avec ajustement tarifaire et baisse de consommation. Exemple fictif.....361
Figure 100: Prix conventionnel eau potable+assainissement en 2012. Moyennes départementales. Source : BIPE d'après ONEMA, 2015.....362
Figure 101: Consommation par habitant et prix conventionnel. Moyennes départementales pour 81 départements. Source : ONEMA, à la demande de la mission.....362
Figure 102: Relation prix-consommation individuelle. Source : CGEDD-IGA-CGAAER, 2015.....363
Figure 103: Part des ménages dont la facture d'eau dépasse potentiellement 10 % des revenus en Martinique. Source : CGEDD-IGA-CGAAER, 2015.....365
Figure 104: Flux financiers et d'informations pour le chèque énergie.....377
Figure 105: Compléments à apporter au dispositif de chèque énergie pour le transformer en chèque eau/énergie.....385
Figure 106: Flux financiers et d'information pour une réduction de la facture d'eau des ménages modestes.....387
Figure 107: Flux d'eau dans les systèmes d'AEP. Source : SISPEA, 2015.....397
Figure 108: Renouvellement et interventions sur le réseau. Cas de Grenoble. Source : Eau de Grenoble, 2014.....399
Figure 109: Evolution des volumes d'eaux usées gérés par la métropole de Grenoble. Source : Grenoble – Alpes Métropole, rapport d'activité 2013.....403
Figure 110: Effets directs de la baisse de consommation. L'utilisateur ne retire qu'une part de bénéfice de ses efforts et le service est confronté à un déficit financier.....404
Figure 111: Effet à plus long terme de la baisse de consommation. Une part de l'économie faite par l'utilisateur est effacée par la nécessité, pour le service, d'augmenter le tarif pour équilibrer ses comptes.....404
Figure 112: Les sociétés d'eau en Angleterre et au Pays de Galles. NB : le nom des water and sewerage companies (WaSC) est indiqué en toutes lettres sur la carte ; celui des water only companies (WoC) figure en abrégé.....412
Figure 113: Evolution des prix. Source : OFWAT.....422
Figure 114: Opérateurs italiens. Situation en 2012. Source : Bordin et al., 2013.....449
Figure 115: État d'avancement de l'approbation des tarifs en Italie par AEEGSI et modes de détermination de ces tarifs – mars 2015. Bleu foncé : tarifs fixé en application de la « méthode tarifaire pour l'eau ». Bleu clair : tarifs arrêtés d'office par le régulateur (bleu très clair : baisse de 10 %, bleu moyen : stabilité). Rouge : tarifs non encore approuvés.....455

Figure 116: Décomposition du prix de l'eau en Italie – année 2014.....456
Figure 117: Entités de distribution d'eau potable au Portugal.Source : IRAR, 2006.. .466
Figure 118: Entités de gestion des services d'assainissement au Portugal.Source : IRAR 2006.....467
Figure 119: Evolution de la population desservie en eau potable au Portugal. Source : INAG, 2010.....469
Figure 120: Evolution de la population raccordée à un réseau d'assainissement (vert clair) et dont la pollution est traitée (vert foncé). Source : INAG, 2010.....470
Figure 121: Taux de la population desservie en eau potable et raccordée à un réseau d'assainissement par grandes régions au Portugal. Source: INAG, 2010.....470
Figure 122: Evolution du taux des contrôles de qualité de l'au distribuée jugés satisfaisants au Portugal. Source : INAG, 2010.....471
Figure 123: Cartographie des modalités de gestion des systèmes d'adduction d'eau « en haut » et « en bas » au Portugal en 2013.Source : ERSAR, 2014.....478
Figure 124: Evolution dans le temps des modalités de gestion des systèmes d'adduction d'eau « en haut » et « en bas » (en pourcentage de la population) en 2013 au Portugal.Source : ERSAR, 2014.....478
Figure 125: Evolution des taux de desserte en eau potable au Portugal. 2002-2013. Source : ERSAR, 2014.....479
Figure 126: Evolution du taux de contrôles satisfaisants de la qualité de l'eau distribuée au Portugal. 2004-2013. Source : ERSAR, 2014.....479
Figure 127: Gestionnaires des captages d'eau au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.....480
Figure 128: Cartographie des modalités de gestion des systèmes d'assainissement « en haut » et « en bas » au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.....481
Figure 129: Evolution dans le temps des modalités de gestion des systèmes d'assainissement « en haut » et « en bas » (en pourcentage de la population) au Portugal. Source : ERSAR, 2013.....481
Figure 130: Evolution 2002-2013 du taux de raccordement à l'assainissement et de traitement des eaux usées. Source : ERSAR, 2014.....482
Figure 131: Nombre de stations d'épuration et de fosses sceptiques collectives selon les modes de gestion au Portugal. Source: ERSAR, 2014.....482
Figure 132: Distribution (extrêmes et quartiles) des tarifs par composantes tarifaires (part fixe et part variable) de l'eau potable au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.....485
Figure 133: Distribution (extrêmes et quartiles) des tarifs par composantes tarifaires (part fixe et part variable) de l'assainissement au Portugal en 2013. Source : ERSAR, 2014.....485
Figure 134: Prix de l’eau et mode de gestion. Source : Nauges et Thomas (2011)....518
Figure 135: Le service d’eau potable. Source : FP2E.....526
Figure 136: Charges de services. Source : FP2E.....529
Figure 137: Charges directes et charges mutualisés pour les entreprises de l’eau. Source : FP2E.....530
Figure 138: facteurs influençant les prix. Source : FP2E.....530
Figure 139: Evolution des tarifs d’Eau de Paris. FNCCR, 2015, non publié.....535
Figure 140: Instaurer des cercles vertueux. FNCCR, 2015, non publié.....539

Index des tableaux

Tableau 1: Typologie et ordres de grandeur des effectifs actuels et futurs des autorités organisatrices au regard de leur taille et de leurs moyens.....28
Tableau 2: L'exercice en France des missions de régulation selon la nomenclature utilisée par l'OCDE. En gras : responsabilité relevant de l'« autorité de réglementation ». En italique responsabilité relevant de l'« autorité de régulation » en charge de veiller à l'application de ces règles ou de contribuer à cette régulation.....34
Tableau 3: Les autorités organisatrices et les opérateurs dans quelques pays européens. Source : annexes parangonnage.....36
Tableau 4: Décomposition des charges par m3 délivré et principaux facteurs explicatifs (géographiques et historiques) de ces charges.....44
Tableau 5: Estimation des aides des départements et des régions en métropole. Source des données des trois agences utilisées : CNE, 2013.....55
Tableau 6: Taux de TVA appliqués pour l'eau potable et l'assainissement dans divers pays européens. Source : Commission européenne, sept.2015.....56
Tableau 7: Flux financiers annuels directs entre les SPEA et les agences de l'eau.....60
Tableau 8: Comparaison d'un dispositif local encadré nationalement de réduction tarifaire pour les ménages pauvres et d'un dispositif national de chèque "eau" adossé au chèque "énergie".....83
Tableau 9: Propositions de la missions concernant le financement des SPEA. Les montants cités sont à comprendre après montée en puissance du dispositif : période 2018-2022.....99
Tableau 10: Cas étudiés.....131
Tableau 11: Principales problématiques identifiées, documentation et références aux cas étudiés dans le rapport.....132
Tableau 12: Type de biens économiques selon Ostrom. D'après B. Barraqué95, 2012. 145
Tableau 13: Nombre d'autorités organisatrices, par catégorie de collectivité ou de groupement, en France. Données 2012, source : SISPEA 2015.....150
Tableau 14: Principales autorités organisatrices de plus de 400 000 habitants hors Île-de-France en 2011. Source : SISPEA.....151
Tableau 15: Evolution des compétences (eau potable et assainissement).....156
Tableau 16: Population des EPCI-FP au 1er janvier 2015.....157
Tableau 17: Evolution du nombre d'EPCI-FP de début 2015 à début 2017 par strates de population sous l'effet de la loi NOTRe.....158
Tableau 18: Nombre de syndicats ayant une compétence d'AO. Données 2012, source : SISPEA, 2015.....159
Tableau 19: Régies proposant une facturation mensuelle aux abonnés. Source : FNCCR, 2015, document établi pour la mission. TP : Trésor public ; RR : régie de recettes (puis TP) ; AC : agent comptable.....172
Tableau 20: Entreprises publiques locales exerçant des activités d'opérateur de service public dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Données 2015. Source : annuaire Fédération des EPL.....179
Tableau 21: Indicateurs des RPQS et de SISPEA.....204
Tableau 22: Indicateurs du RPQS de la communauté urbaine de Bordeaux. Source : CUB, 2014 204
Tableau 23: Le CARE du délégataire du SeBA. Source : SEBA, 2014.....206
Tableau 24: Tableau de bord de suivi des indicateurs de la DSP de Bry-sur-Marne. Source : ASTEE, 2011, p .99.....230
Tableau 25: Analyse des postes de dépense par nature de charge et par fonctionnalité. Cas de Forbach.....233
Tableau 26: Les charges de renouvellement de réseaux d'alimentation en eau potable selon la densité de consommation et les coûts unitaires. Source : ASTEE, 2014.....239
Tableau 27: Enjeux de gestion du patrimoine (eau potable) : valeur du patrimoine et dépense moyenne de renouvellement (CCF/m3) ; Facteurs= éléments de contexte ou

facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges de gestion du patrimoine.....240
Tableau 28: Variation des valeurs moyennes du patrimoine (eau potable) selon la population et le type d'habitat.....241
Tableau 29: Enjeux d'exploitation (eau potable) hors gestion de clientèle. Facteurs= éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges d'exploitation.....243
Tableau 30: Enjeux de gestion du patrimoine (assainissement collectif) : valeur du patrimoine et dépense moyenne de renouvellement (CCF/m3) ; Facteurs= éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes explicatifs des charges de gestion du patrimoine.....247
Tableau 31: Variation des valeurs moyennes du patrimoine (assainissement collectif) selon la population et le type d'habitat.....248
Tableau 32: Formation des coûts de renouvellement des réseaux d'assainissement (hors raccordement) selon la taille des agglomérations (hypothèse prise en urbain et ultra-urbain : 1/3 unitaire et 2/3 séparatif).....248
Tableau 33 : Enjeux d'exploitation (assainissement collectif) hors gestion de clientèle. Facteurs = éléments de contexte ou facteurs explicatifs ; en vert : principaux postes de charges d'exploitation.....250
Tableau 34: Principales fonctions de gestion de clientèle. Poids dans les charges de service.....251
Tableau 35: Charges en € par m3 consommée (avant application des taxes ou redevances et aides). Fourchettes couvrant 80 % de la population desservie.....255
Tableau 36: Charges (€/m3HT) pour l'AEP de Grenoble. Source : travail conjoint de la SPL et de la mission.....260
Tableau 37: Charges des services d'eau potable et d'assainissement incluant les redevances et aides de l'agence de l'eau mais pas la TVA pour la ville de Maisons Laffitte.....261
Tableau 38: Eau potable. Facteurs ou indicateurs à associer à la décomposition des charges par fonction. Les facteurs « densité d'abonnés desservis » et « âge des installations » sont communs à de nombreuses composantes de coûts.....266
Tableau 39: Assainissement collectif. Facteurs ou indicateurs à associer à la décomposition des charges par fonction. Les facteurs « densité d'abonnés desservis » et « âge des installations » sont communs à de nombreuses composantes de coûts. 267
Tableau 40: Tableau de bord de Bordeaux-métropole; Source : CUB, 2014.....278
Tableau 41: Redevances et dommages environnementaux.....288
Tableau 42: Caractéristiques principales du patrimoine matériel des services d'eau potable et d'assainissement. Synthèse de la mission à partir de diverses sources.…299
Tableau 43: Capacité à investir des SPEA. Source : : AE RM&C et E&Y « évaluation des mécanismes de soutien à la gestion durable des SPEA », 2015.....309
Tableau 44: Grille des valeurs possibles du ratio dette sur investissement. Source : AE RM&C et E&Y, « évaluation des mécanismes de soutien à la gestion durable des SPEA », 2015.....309
Tableau 45: Charges moyennes annuelles des ménages directement liées au logement. D'après données INSEE, 2011216.....323
Tableau 46: 10 villes où l'eau est la plus chère et 10 villes ou elle est la moins chère sur 130. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.....334
Tableau 47: 10 plus fortes hausses et 10 plus fortes baisses sur 130 grandes villes. Période 2011-2014. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.....335
Tableau 48: Prix et évolution 2011-2014 pour 130 grandes villes françaises. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015.....335
Tableau 49: Classification des types de traitement d'eau potable. ONEMA-SISPEA. 341
Tableau 50: Classification des traitements d'assainissement. ONEMA-SISPEA.....342

Tableau 51: Coefficients de corrélation simple entre elles de diverses variables explicatives possibles. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....343
Tableau 52: Corrélations simples de certaines variables avec le prix (eau potable et assainissement collectif). ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....344
Tableau 53: Redressement par strates de populations. ONEMA-SISPEA.....346
Tableau 54: Meilleures régressions multiples à 6 variables pour expliquer le prix de l'eau potable. Ensemble de l'échantillon disponible. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....347
Tableau 55: Meilleure régression multiple à 6 variables pour expliquer le prix de l'eau potable. Services de plus de 3500 habitants, avec ou sans importation de. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....348
Tableau 56: Redressements de la population. Assainissement collectif. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....349
Tableau 57: Simplifcation en O/1 des niveaux de traitement des eaux usées. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....349
Tableau 58 : Meilleures régressions multiples à 5 variables pour expliquer le prix de l'assainissement collectif. Ensemble de l'échantillon disponible. MCO : moindres carrés ordinaires. ONEMA-SISPEA, 2015, non publié.....350
Tableau 59: Types de formules tarifaires. Données 2012. Sources : E. Bréjoux à la demande de la mission, Montginoul et al., 2015.....356
Tableau 60: Villes où les écarts entre prix pour 50m3 et prix pour 120m3 sont les plus élevés. Données : 1/1/2014. Source : 60 millions de consommateurs, n°503, avril 2015. 357
Tableau 61: Part de l'habitat individuel et collectif, des résidences principales et secondaires, selon le lieu de résidence. Source : INSEE Focus n°16, février 2015, données 2013 et 2014.....360
Tableau 62: Taux d'efforts en Ile-de-France selon la composition familiale et les niveaux de revenus. Source : Obussas, données 2008, cité dans l'exposé des motifs de la PPL n°121, déposée par Mme M-G Buffet, juillet 2012.....366
Tableau 63: Nombre moyen d'habitants par abonné selon les strates de populations. Données 2012. Source : SISPEA, 2015.....366
Tableau 64: Volume d'eau vitale selon la composition du ménage. Proposition de loi n°121, M-G Buffet, 2012.....371
Tableau 65: Dépenses induite par la dégradation des ressources en eau pour les services d'eau potable. Source : CDGG, 2011.....395
Tableau 66: Appréciation de la qualité de service. Source : OFWAT,2014.....419
Tableau 67: Comparaison des performances des compagnies.....420
Tableau 68: Prévisions de prix et prix constatés. Source : OFWAT.....423
Tableau 69: Prix pour les logements avec comptage et sans comptage. Source : OFWAT.....424
Tableau 70: Nombre d'entités administratives portugaises. Comparaison avec Auvergne-Rhône-Alpes.....461
Tableau 71: Prix médian TTC eau potable et assainissement, en €/m3.....519
Tableau 72: Evolution de la consommation par foyer : médiane en m3/abonné/an….519
Tableau 73: Mode de gestion : proportion de services AEP et AC en régie, 2008-2013 (en %).....519
Tableau 74: Parties fixes et variables médianes du tarif pour 120 m3, AEP et AC, par an.....520
Tableau 75: Médiane des composantes du tarif de l'eau selon le mode de gestion. AEP : Alimentation en Eau Potable ; AC : Assainissement Collectif. PF : partie fixe (€ HT / an) ; PV : partie variable du tarif (€ HT / m3).....520

Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
AC	Assainissement collectif
ACUF	Association des communautés urbaines de France
ADCF	Assemblée des communautés de France
ADF	Association des départements de France
AE (AG, AP ; LB, RM&C, RM ; SN)	Agence de l'eau (Adour-Garonne ; Artois-Picardie ; Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie)
AEP	Alimentation en eau potable
AFB	Agence française pour la biodiversité
AFD	Agence française de développement
AL	Aide au logement
AMF	Association des maires de France
ANC	Assainissement non collectif
AO	Autorité organisatrice
APL	Aide personnalisée au logement
ARF	Association des régions de France
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
CARE	Compte administratif de résultat
CC/CRC	Cour/chambre régionale des comptes
CCF	Consommation de capital fixe
CCPQSPEA	Commission des prix et de la qualité des services publics d'eau et d'assainissement
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDF	Canalisateurs de France
CE	Conseil d'État
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie
CNE	Comité national de l'eau
DB (MFCP)	Direction du budget (ministère des finances et des comptes publics)
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DDFIP/DGFIP	Direction départementale/générale des finances publiques
DEB (DGALN)	Direction de l'eau et de la biodiversité (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)

Acronyme	***Signification***
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGS	Direction générale de la santé
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
DSP (ou CSP)	Contrat de concession ayant pour objet de déléguer un service public
EB/EBE	Épargne brute/Excédent brut d'exploitation
EPCI (-FP)	Établissement public de coopération intercommunal (-à fiscalité propre)
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ERU	Eaux résiduaires urbaines
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FEADER (ex. FEOGA)	Fonds européen agricole pour le développement rural (ex. Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FNDAE	Fonds national pour le développement des adductions d'eau potable
FP2E	Fédération professionnelle des entreprises de l'eau
FSL	Fonds de solidarité logement
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GESTE (ENGEES)	(Laboratoire) gestion territoriale de l'eau et de l'environnement (École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg)
HT	Hors taxe
IGA	Inspection générale de l'administration
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRSTEA	Institut national de recherches en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
LATTS	Laboratoire « techniques, territoires et société » (école des Ponts-Paristech)
MAPTAM	(Loi de) modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
NOTRe	(Loi portant) nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE-*OECD*	Organisation de coopération et de développement économique – *Organization for Economic Cooperation and Development*
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAS	*Performance assessment system* (système d'évaluation de la performance)
PIA	Programme d'investissements d'avenir

Acronyme	*Signification*
PMU	Pari mutuel urbain
PVC	Polychlorure de vinyle
RAD	Rapport administratif du délégataire
RPQS	Rapport (du maire) sur le prix et la qualité des services
SeBA	Syndicat des eaux de Basse Ardèche
SEDIF	Syndicat des eaux d'Ile de France
SEM(-OP)	Société d'économie mixte (- à opération unique)
SGAE	Secrétariat général aux affaires européennes
SIAAP	Syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération parisienne
SIE	Système d'information sur l'eau
SISPEA	Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
SoeS (CGDD)	Service de l'observation et des statistiques (Commissariat général au développement durable)
SPA	Service public à caractère administratif
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SPEA	Services publics de l'eau (potable) et de l'assainissement
SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
SPL	Société publique locale
STEU/STEP	Station de traitement (d'épuration) des eaux usées / des eaux pluviales
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UFC	Union fédérale des consommateurs
UNAF	Union nationale des associations familiales
VNF	Voies navigables de France