



Fondation Paris-Dauphine

Dauphine | PSL 
UNIVERSITÉ PARIS

La régulation de l'eau

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris-Dauphine, 13 juin 2019



Table des matières

Une régulation complexe mais efficace	3
La France a-t-elle besoin d'un régulateur unique de l'eau ?.....	6
Un regard européen sur la régulation de l'eau	8
Échanges avec la salle	10

La régulation de l'eau

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation
13 juin 2019

La gestion de l'eau se situe à la croisée d'enjeux multiples : santé publique, sécurité collective, aménagement urbain et des territoires, biodiversité, transition climatique, développement agricole, optimisation énergétique... Elle fait l'objet d'interventions d'une multitude de décideurs publics, entités administratives et utilisateurs privés. Dans de nombreux pays européens, le modèle d'un régulateur de l'eau s'est progressivement imposé. La France conserve pour sa part une organisation originale, échappant à la centralisation qui caractérise traditionnellement sa gestion de l'action publique. Quelle est la pertinence de ce modèle français et quelles sont ses pistes d'évolution souhaitables ?

Une régulation complexe mais efficace

Rémi Loubeyre

Directeur de la stratégie, Suez France

Un service public local par nature

L'eau étant un bien commun, l'accès à cette ressource n'est pas régi par le marché mais par un régime d'autorisation. En cas de pénurie, c'est donc l'État qui orchestre les restrictions d'usage permettant d'ajuster le partage de l'eau.

Pour que l'eau délivrée aux citoyens soit de qualité, elle doit avoir été transportée le moins possible. De fait, l'ensemble des services publics de l'eau sont locaux. Les communes, intercommunalités ou syndicats en sont les autorités organisatrices. Pour assurer la gestion de cette ressource, elles peuvent recourir à des opérateurs publics, mixtes ou privés. Dans ce dernier cas, elles organisent une mise en concurrence pour l'obtention du marché. L'opérateur retenu bénéficie d'un principe d'exclusivité qui lui confère un monopole d'usage sur le périmètre concerné. Contrairement à ce qui prévaut dans d'autres domaines régulés, le gestionnaire des infrastructures et le gestionnaire du service se confondent.

En France, ce service public est opéré en régie à 70 % pour l'eau potable et à 78 % pour l'assainissement. Néanmoins, 58 % de la population est desservie par des opérateurs privés. En effet, les régies concernent essentiellement des petites communes.

Gouvernance et régulation du système français

Les très nombreux organismes qui encadrent la politique et le service public de l'eau se répartissent en trois échelons. L'échelon communautaire, tout d'abord, définit la notion de bon état des masses d'eau. L'échelon national, ensuite, élabore la politique de l'eau et son organisation, en bassins-versants notamment. Dans ce cadre interviennent des comités de bassin et des agences de l'eau qui gèrent les outils de planification et de droit d'accès à l'eau, en cohérence avec les directives européennes. Enfin, l'échelon local assure un encadrement du service public de l'eau en recourant à différents leviers, prescriptions et contraintes.

Ce paysage mobilise une multitude d'acteurs :

- l'Union européenne, qui élabore les directives-cadres ;
- l'État, qui définit les orientations des politiques de l'eau, avec des déclinaisons départementales et locales (via les missions interservices de l'eau et de la nature) ;
- les agences régionales de santé, qui assurent le contrôle sanitaire de l'eau distribuée ;
- l'Agence française pour la biodiversité, qui pilote l'information relative à l'eau ;
- les agences de l'eau, chargées de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de protection des milieux, à travers les bassins-versants et le

pilotage des schémas régionaux ;

- les départements et régions, pouvant apporter des contributions supplémentaires et un accompagnement sur leurs territoires ;
- la Cour des comptes, via ses chambres régionales et territoriales qui évaluent l'efficacité des politiques budgétaires des entités mobilisées ;
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

En parallèle, des organisations représentant les consommateurs et les acteurs industriels interviennent dans le cadre du Comité national de l'eau, des comités de bassin et des commissions consultatives des services publics locaux.

Cette régulation dense et complexe pourrait susciter une suspicion de la part des citoyens. Elle démontre pourtant ses vertus. Outre la voie réglementaire, elle passe par les activités même de régulation, c'est-à-dire par la mobilisation des outils de l'action publique : prescriptions, contrôles, médiations ou arbitrages. À cet égard, la régulation couvre d'une part le domaine environnemental et sanitaire, avec des mécanismes de contrôle uniquement, et d'autre part le domaine économique et social. Ce dernier se décline en trois niveaux :

- les contrôles exercés par l'État et ses services : régularité des délibérations, comptes annexes des collectivités, marchés publics dans le cas de délégations... ;
- la régulation par « mise en lumière », c'est-à-dire la publication obligatoire d'informations destinées à l'ensemble des parties prenantes : rapports des autorités organisatrices sur les prix et la qualité du service, rapports annuels des délégataires... ;
- l'animation et l'incitation financière exercées par les agences de l'eau : prélèvement de redevances et redistribution à l'aune des orientations des programmes des agences.

Quelles pistes d'évolution pour la régulation française de l'eau ?

Le regroupement, la mutualisation et la rationalisation des services publics constituent un enjeu majeur. Il y a quelques années, la France comptait plus de 30 000 autorités organisatrices du service public de l'eau, attachées au bloc communal. L'objectif était d'en réduire le nombre à environ 2 000, parallèlement à la concentration des collectivités induite par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. On ne dénombre aujourd'hui plus que 1 280 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), auxquels s'ajoutent les syndicats des eaux. Cette recomposition questionne les règles de péréquation. En vertu du principe d'égalité devant le service public, il conviendra de trouver des modalités de convergence et d'harmonisation des prix entre des collectivités parfois dissemblables.

En matière de consommation, l'enjeu est de maîtriser la ressource. Or l'utilisateur ne perçoit que faiblement, sur sa facture, le bénéfice de la réduction de la consommation d'eau. Les coûts fixes de ce service restent en effet très importants. Les modalités de tarification et de rémunération pourraient donc être réinterrogées, sur la base des volumes.

Par ailleurs, les attentes des consommateurs vis-à-vis des services sont de plus en plus individualisées. Une hybridation devra être recherchée entre ces aspirations et les principes fondamentaux du service public.

La politique de l'eau repose sur deux principes fondateurs : l'eau paie l'eau, et le pollueur est le payeur. Le premier de ces principes doit être réaffirmé. Pourtant, l'État le met à mal en prélevant une partie des redevances des agences en vue d'équilibrer ses propres budgets. Cette immixtion entre la politique de l'eau et la politique fiscale ne me paraît pas opportune. Par ailleurs, l'élargissement de la politique de l'eau à la biodiversité est probablement inéluctable. Or aujourd'hui, l'Agence française de la biodiversité porte l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, auquel contribue partiellement le budget des agences de l'eau...

Enfin, une grande partie des gains de productivité liés aux effets de structure et de mutualisation ont déjà été réalisés à travers les regroupements de collectivités. Pour aller plus loin, il importera de sortir des silos des services de proximité, dans une logique de transversalité. L'exercice sera ardu, notamment parce qu'il impliquera de desserrer le carcan du Code des marchés publics.

La France a-t-elle besoin d'un régulateur unique de l'eau ?

Stéphane Saussier

Directeur de la Chaire de recherche sur l'économie des partenariats public-privé localisée à l'IAE Paris Sorbonne ; responsable du pôle Water de la Florence School of Regulation à l'Institut universitaire européen de Florence

Le service public de l'eau fonctionne plutôt bien en France, et les usagers en semblent satisfaits. Aussi les enjeux de régulation de ce service sont-ils peu présents dans le débat public : vieillissement du réseau, carence d'investissement, taux de fuite supérieur à 20 %... En revanche, nos concitoyens nourrissent une certaine suspicion quant à « l'envers du décor », qui manque de transparence à leurs yeux. Ils contestent la présence d'acteurs privés dans ce domaine, doutent de leur réelle mise en concurrence et jugent leurs tarifs excessifs.

Le prix de l'eau, au-delà des apparences

Il est vrai qu'en moyenne, le service de l'eau est tarifé à un prix plus élevé quand il est géré par un opérateur privé que lorsqu'il est géré directement par la collectivité. Pour l'expliquer, les opérateurs privés arguent qu'ils se voient confier les configurations les plus complexes, entraînant des coûts supplémentaires. Gardons-nous d'en conclure hâtivement que dans l'absolu, ils surévaluent leurs tarifs. La réalité est plus complexe. Le centre de recherche que je dirige a analysé des données précises sur les déterminants des coûts de distribution de l'eau (kilomètres de réseau, densité de population, taux de fuite, nombre de stations de pression et de surpression, mode de gestion...) entre 1998 et 2008, dans 5 000 collectivités françaises représentant plus de 75 % de la population desservie. Nous avons pu comparer différents services d'eau toutes choses égales par ailleurs, mais aussi analyser la situation de collectivités qui changeaient de mode de gestion au cours du temps. Il en ressort que le prix de l'eau est équivalent entre les modes de gestion public et privé pour les collectivités de plus de 10 000 habitants. Des différences apparaissent en revanche pour les collectivités dont la population est moindre.

Dans le système français de gouvernance de l'eau, où de multiples organismes interagissent, l'efficacité et la confiance passent tout particulièrement par la communication à tous les acteurs concernés d'informations fines, traitées et analysées. La France a de grandes marges de progrès en la matière. Les opérateurs privés ont certes l'obligation de produire des données, mais les parties prenantes peinent à y accéder. Depuis 2008, les informations ne sont plus collectées par l'Institut français de l'environnement mais par l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement SISPEA, et s'avèrent très peu fiables.

Quand la régulation se passe d'un régulateur

La France a-t-elle besoin d'une instance de régulation centralisée qui collecterait l'information, la traiterait et la rendrait publique, renforçant ainsi la confiance dans le système ? En tant qu'économiste, j'aurais tendance à y répondre favorablement. Pourtant, diverses études – portant, certes, sur l'Afrique et l'Amérique latine – démontrent qu'il ne s'agit pas là d'une condition nécessaire. Ces recherches révèlent

que sur la période 1994-2004, 92 % des contrats de concession de l'eau ont été renégociés (généralement à la hausse) deux ans après leur signature en moyenne. Sur la période 2004-2014, 87 % des contrats l'ont été, en moyenne 0,8 année après leur signature. Par ailleurs, une étude menée en 2018 dans 123 pays démontre l'absence d'impact d'un régulateur national sur les services de l'eau, notamment sur la capacité à attirer des capitaux privés.

Cela étant, deux conditions au moins seraient nécessaires à l'efficacité d'un régulateur unique. Il conviendrait tout d'abord de concentrer les services. L'Italie s'est emparée de ce sujet, et compte aujourd'hui 61 zones optimales de gestion de l'eau. La France a quant à elle près de 10 000 services de distribution d'eau, c'est-à-dire autant d'entités que devrait suivre un régulateur. Ensuite, il faudrait déterminer le type de régulateur unique dont il serait question : quels seraient ses moyens, ses prérogatives et ses pouvoirs ?

En définitive, la présence d'un régulateur unique n'est pas indispensable pour traiter les enjeux du service public de l'eau, et l'absence d'un tel régulateur ne signifie pas que le service n'est pas régulé. En France, il l'est d'ailleurs bel et bien.

Un regard européen sur la régulation de l'eau

Christian Minelli

Membre de l'Autorité italienne de Régulation de l'énergie, des réseaux et de l'environnement (ARERA), Coordinateur de European Water Regulators (WAREG)

L'Union européenne a érigé l'eau au rang de bien commun. Chacun a le droit d'accéder à cette ressource, et pour ce faire on a besoin d'infrastructures pour gérer l'approvisionnement d'eau, à partir des phases d'abstraction, purification et transport de l'eau, jusqu'aux robinets et aux fontaines publiques. Pour autant, la gestion de l'eau est un processus industriel qui nécessite un pilotage économique des capitaux nécessaires pour les investissements et des coûts opérationnels des infrastructures. Comment un pays peut-il garantir un niveau suffisant d'infrastructures, capables d'assurer une qualité de l'eau et une délivrance efficace du service, à un coût efficient? Comment garantir la qualité, la pertinence et la transparence des données sur le service de l'eau? Telles sont quelques unes des questions principales qu'un régulateur économique se pose quotidiennement.

Une régulation focalisée sur la qualité

Il n'existe pas de système de régulation optimal *a priori*. Tout dépend du contexte socio-économique, de la structure institutionnelle du pays et du niveau de développement de l'industrie et des infrastructures. Prenons le cas italien. En 2011, le régulateur a pris le contrôle de la méthodologie tarifaire afin d'influencer la gestion de la qualité de l'eau et de stimuler la reprise par les opérateurs des investissements qui s'étaient arrêtés. Le contexte était marqué par une fragmentation excessive, avec plus de 3 500 municipalités gestionnaires détenant chacune un pouvoir tarifaire. Un comité gouvernemental fixait certes un prix standard au niveau central, mais celui-ci ne pouvait pas couvrir l'ensemble des coûts des municipalités. De fait, les investissements dans les infrastructures – d'assainissement notamment – avaient cessé. La qualité de l'eau s'en ressentait.

Aussi le Parlement a-t-il fait évoluer le mode de régulation du secteur. Il a confié à une autorité centrale indépendante la capacité d'aménager le système, sans le bouleverser, avec un triple objectif :

- garantir une qualité standard de l'eau sur l'ensemble du territoire;
- déterminer des prix suffisamment flexibles pour couvrir les coûts et relancer les investissements;
- prouver au consommateur que l'eau paye l'eau, et que ses contributions contribuent à l'amélioration de la qualité.

Une reconfiguration des zones optimales de gestion de l'eau

Comme en France, la structure du service public de l'eau est essentiellement municipale en Italie. Toutefois, l'Italie a créé une institution intermédiaire entre le niveau central et les municipalités, c'est-à-dire la zone de gestion optimale de l'eau, que les régions ont

la responsabilité de constituer au regard de leurs bassins hydrauliques. On en compte aujourd'hui 61, regroupant des municipalités qui sont tenues d'y participer. Ces entités décident de la méthodologie tarifaire et du mode de gestion (régie, délégation de service public, gestion mixte) à appliquer sur leur périmètre. Le régulateur central se contente d'encadrer cette méthodologie tarifaire de façon flexible, en combinant les coûts opérationnels et les coûts d'investissement. Il a ainsi établi six méthodes, parmi lesquelles les gestionnaires locaux choisissent la plus appropriée à leur cas. Ces modèles fixent un plafond d'augmentation du prix, pouvant varier entre 4 % et 9 % selon les investissements que l'opérateur décide d'effectuer et l'étendu des opérations et des leur couts. Cette régulation a produit un effet véritablement incitatif : les investissements payés par le tarif ont triplé ces cinq dernières années.

Le régulateur se préoccupe également de la qualité des données. Les entreprises ont l'obligation de fournir des informations aux zones de gestion optimale, qui sont l'interlocuteur du régulateur central. Celui-ci contrôle néanmoins la véracité des données fournies par les entreprises, et peut exercer son pouvoir de sanction en cas de manquement.

Il est important de souligner que dans ce contexte, les décisions élaborées au niveau central ne sont pas dirigistes. Le régulateur ne prend jamais une décision importante – par exemple sur la méthodologie de fixation des prix – sans consulter l'ensemble des parties prenantes. Les règles issues de cette concertation sont garanties pendant quatre ans, ce qui confère une stabilité au système.

Échanges avec la salle

Quel est le mode de fixation des tarifs de l'eau ? Dans quelle mesure prend-il en compte les coûts de production ?

Stéphane Saussier

L'eau paie l'eau : dès lors qu'une collectivité décide de délivrer ce service en régie, elle en fixe le prix de manière à couvrir ses coûts. Dans le cas des délégations de service public, la procédure de mise en concurrence permet de définir le prix qu'est prêt à proposer un opérateur privé pour la délivrance du service et la maintenance du réseau. Ces revenus sont ensuite partagés entre la collectivité et l'opérateur à hauteur d'un pourcentage prévu au contrat. En effet, la collectivité continue de gérer elle-même les investissements les plus lourds, ne pouvant être amortis sur la durée du contrat. Enfin ce prix est amené à évoluer au gré d'une indexation contractuelle.

Une action supranationale pourrait-elle être engagée afin d'améliorer la qualité des données sur le service public de l'eau ?

Christian Minelli

Ce débat est compliqué à l'échelle européenne. Il s'est notamment tenu dans le cadre du projet de révision de la directive relative à l'eau potable, qui fait de la transparence des données un principe-clé. La Commission a également reconnu que la mise en place de ce principe devait s'appuyer sur le principe de subsidiarité. Chaque Etat doit trouver la forme qui lui convient le mieux.

En Italie, le régulateur contrôle ces données. Toutefois, ce processus de contrôle est complexe. Il porte avant tout sur des aspects économiques, et non sur des données relatives à la qualité de l'eau, qui relèvent plutôt du ministère et des agences sanitaires.

Rémi Loubeyre

En France, la loi NOTRe institue l'obligation de communiquer des données sur le service de l'eau. Les informations devraient donc gagner en qualité et en exhaustivité. Sur leur périmètre, les agences de l'eau procèdent systématiquement à des évaluations de prix et à des comparaisons entre les régies et les délégations de service public. Ces analyses sont débattues au conseil d'administration des agences et en comité de bassin. Enfin, au-delà des données, le marché et la concurrence constituent d'autres leviers de régulation.

Stéphane Saussier

Les études des agences de l'eau aboutissent au même résultat que notre enquête : le mode de gestion du service public de l'eau est secondaire pour expliquer les différences de prix.

Monsieur Saussier, le modèle que vous avez élaboré permet-il de déterminer une taille critique des services de l'eau, d'un point de vue économique ?

Stéphane Saussier

Notre modèle est capable de déterminer cette taille critique, mais nous n'avons pas procédé à l'exercice.

Rémi Loubeyre

Une étude du FMI menée il y a quelques années montrait que pour atteindre des effets d'échelle suffisants, le seuil se situait aux alentours de 400 000 habitants. Le plafond se situe quant à lui à 1 million d'habitants.

En France, le service de l'eau échappe miraculeusement à l'hypercentralisation de l'action publique. L'essentiel du pouvoir de décision est renvoyé aux autorités locales. Ne faudrait-il pas pousser jusqu'au bout cette logique décentralisée, voire fédérale ?

Rémi Loubeyre

Le système actuel a beau être complexe, son organisation et son fonctionnement présentent de nombreuses vertus. Gardons à l'esprit qu'il recouvre deux dimensions : d'une part la politique de l'eau, élaborée aux échelons européen et national puis déclinée dans les bassins-versants, d'autre part l'activité plus locale des autorités organisatrices, qui agissent sur un niveau de régulation différent.

Stéphane Saussier

Si le système est maintenu en l'état, les médias continueront de se repaître de « scandales de l'eau ». Les citoyens ignorent généralement si leur eau est délivrée par un opérateur privé ou une régie municipale, et n'en connaissent pas le prix. Pourtant, ils sont convaincus qu'il ne s'agit pas d'un service comme les autres et que les entreprises privées n'ont pas le droit de « vendre l'eau ». Un effort de transparence et d'explication est indispensable pour y répondre. La solution ne passe pas nécessairement par un régulateur national ni par une remise à plat radicale du dispositif, mais, par exemple, par la création d'un observatoire économique de l'eau qui serait capable de fournir des analyses pédagogiques sur la performance du système.



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>