

# Organisation de la distribution de l'eau potable

## Le benchmarking européen : quelques constats

Nous présentons ici une synthèse d'une étude réalisée au printemps 2010 (dans le cadre de la soutenance d'un mastère professionnel) au sein de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Elle analyse la régulation des services publics de l'eau et de l'assainissement mise en place dans quatre pays européens (Angleterre-Pays de Galles, Portugal, Pays-Bas et Danemark), les résultats qu'ils ont obtenus et leurs points communs.

Par Mathias GALERNE\*

### Éléments de contexte

La gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement (SPEA) (1) de la France fait figure de modèle, à plus d'un titre, en Europe. Dès 1964, la loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution instaurait une politique de gestion de l'eau au niveau de grands bassins hydrographiques.

L'Hexagone possède encore un nombre très important de services – autant que le reste des autres pays européens – délégués majoritairement à quelques entreprises privées, et cela, depuis de nombreuses décennies.

La majorité des Etats européens a adopté une organisation privilégiant la gestion par bassin hydrographique, s'inspirant du modèle français. Ils mettent en place une autorité de régulation et s'engagent dans la réduction du nombre de leurs services de l'eau et de l'assainissement. Les choix opérés s'accompagnent d'une nouvelle répartition dans les modes de gestion, entre privé et public.

Les régulateurs utilisent tous des outils de *benchmarking* pour comparer les performances, les prix et la qualité des services. L'exemple le plus abouti est celui de l'Angleterre et du Pays-de-Galles, où le régulateur public, l'OFWAT (Office of Water), fixe les prix et vérifie les comptes de l'ensemble des opérateurs privés (*yardstick competition*). A l'opposé, la France et le Portugal ont mis en place une régulation souple qui incite à l'amélioration des performances en introduisant l'accès aux données et la transparence, pour le public (*sunshine regulation*).

Au final, la régulation a pour objectif indirect de s'assurer de la continuité du service (et donc de l'approvisionnement et de la protection de la ressource), de l'accroissement de la qualité et de la protection du consommateur vis-à-vis d'éventuelles dérives.

### Une grande disparité de la qualité des services au sein de l'Europe

Deux cas de figure peuvent être majoritairement distingués. Au Nord-Ouest, les pays les plus riches ont développé depuis de nombreuses décennies des réseaux performants guidés par un réel souci de la qualité sanitaire. Les enjeux sont dorénavant le maintien de la qualité par rapport aux réglementations environnementales et sanitaires, la protection des captages et l'accroissement de la performance à des coûts maîtrisés. A l'Est, les nouveaux membres de l'Union européenne doivent investir massivement dans les réseaux et les usines pour permettre d'accroître la proportion des usagers raccordés, notamment en milieu rural. Le principe de la couverture des coûts par la seule facture y est moins prioritaire que l'accroissement de la qualité sanitaire.

L'Angleterre, le Portugal et les Pays-Bas font figure de pionniers en raison de leur expérience relativement ancienne (de dix ans, en moyenne) en matière de régulation des services publics de l'eau et de l'assainissement. A ceux-ci est venue s'ajouter l'expérience danoise (DANVA) pour la qualité des informations fournies et la volonté de

passer d'un système volontaire à un processus contraignant.

D'autres pays (comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou la Belgique) présentent de grandes similarités avec la France et une structure administrative presque aussi complexe que la nôtre. La régulation nationale n'y existe pas, même si certaines législations contraignantes y ont été introduites (2) ou si des expérimentations régionales y ont été lancées. Quelques outils de *benchmarking* y ont été développés, mais ils restent inaccessibles au public, ou bien ils se limitent à quelques acteurs. C'est le cas de l'Allemagne, qui a développé près d'une dizaine de projets concurrents regroupant tout au plus 750 services.

### **Le modèle anglo-gallois : un régulateur tout puissant**

#### *Les enjeux relatifs aux services de l'eau et les réponses institutionnelles apportées*

Si l'Ecosse et l'Irlande du Nord ont conservé des opérateurs publics, le cas de l'Angleterre et du Pays de Galles est unique au monde, de par sa recherche d'une privatisation complète des services et des réseaux. Jusqu'aux années 1980, les investissements dans les réseaux et les performances des services étaient très faibles, avec des taux de fuites linéaires importants et de nombreux usagers se plaignant de la mauvaise qualité des services. En 1989, le Gouvernement dirigé par Margaret Thatcher privatisa ces

agences (pour la partie services), avec la vente des réseaux et des usines ; la partie protection de la ressource demeurant publique. Il créa un régulateur des services, l'Office of Water (OFWAT). Cet organisme est indépendant du Gouvernement et rend compte de son activité devant le Parlement.

En 2010, dix entreprises privées se partagent le territoire pour fournir l'eau potable et l'assainissement, auxquelles s'ajoutent onze entreprises privées locales fournissant exclusivement l'eau potable (*water only companies*). Concrètement, le rôle joué par les collectivités locales (*counties*) est nul. Chaque opérateur régional fixe la tarification des abonnés selon le type de consommateur (ménage ou professionnel) et en fonction de la présence (ou non) d'un compteur.

#### *Modes de régulation et périmètres d'intervention*

La régulation repose sur trois principes :

- ✓ La protection du consommateur, avec un souci de transparence et d'assistance dans la résolution des conflits qui pourraient les opposer aux entreprises ;
- ✓ L'incitation à la réduction des coûts, en introduisant une compétition affichée entre opérateurs ;
- ✓ La durabilité des ressources en eau et des services.

L'OFWAT a également pour projet à moyen terme de mettre en concurrence la distribution d'eau potable, la collecte des eaux usées et les services aux consommateurs. La tarification est plafonnée (*price cap*) par l'OFWAT pour une période de cinq ans, avec une formule d'actuali-



© Jiri Rezac/REA

« De nombreuses espèces de poissons sont de retour dans la Tamise », Poisson pris dans la Tamise par un pêcheur à la ligne, Londres, 10 août 2006.

sation annuelle. Celle-ci est corrélée aux performances passées de l'entreprise, à son engagement chiffré sur les performances et en tenant compte de certains critères individuels. Les coefficients d'actualisation sont également contractualisés.

Le nombre extrêmement restreint d'opérateurs crée un risque de capture du régulateur par les opérateurs. De ce fait, l'OFWAT dispose d'un pouvoir de sanction financière en cas de fraude ou de falsification des données rapportées. Les entreprises privées payent un droit d'exercer (qui ne peut leur être retiré qu'en cas de manquement grave à leurs obligations). En 2008, l'entreprise Severn Trent Water a ainsi été condamnée à verser 41,1 millions d'euros (3 % de son chiffre d'affaires annuel) pour fraudes sur les données.

### Résultats

Selon l'OFWAT, la régulation a permis d'améliorer sensiblement la performance de l'ensemble du secteur. Les pertes linéaires ont baissé de 35 % depuis 1999. Les coûts facturés aux consommateurs sont 7 % moins chers qu'en l'absence de régulateur. La satisfaction des consommateurs est en hausse, 78 % des sondés se déclarant satisfaits. Par ailleurs, l'impact environnemental y gagne aussi : la liste des pavillons bleus s'étoffe chaque année et de nombreuses espèces de poissons sont de retour dans la Tamise. Ces résultats sont à mettre en regard avec les 101 milliards d'euros investis entre 1980 et 2010 (soit 70 € par an et par habitant).

De nombreuses critiques ont néanmoins été formulées sur les modèles statistiques utilisés. Cela est dû au très faible nombre d'opérateurs (qu'il est difficile d'évaluer).

### Le modèle portugais : un régulateur apaisé

#### *Enjeux relatifs aux services de l'eau et réponses institutionnelles apportées*

Depuis la réforme territoriale de 2008, le Portugal est découpé en 5 régions, 22 sous-régions, 18 districts continentaux (plus 4 insulaires), 308 communes (*municípios*) et 4 261 paroisses (*freguesias*). Les décrets-lois de 1993 donnent aux communes la responsabilité de la gestion des services de l'eau avec la possibilité de les concéder au secteur privé. L'Etat intervient en matière d'investissement par le biais de la création d'entités intercommunales ou régionales. Des plans de coopération communes-Etat ont été mis en place à cet effet. En 1993, a été créée Aguas de Portugal SGPS, société à capitaux publics, qui regroupe aujourd'hui vingt-deux sociétés régionales. Les projets d'investissement sont centralisés dans le PIDDAC (3) et encadrés par l'Institut de la ressource en eau (INAG), l'agence de l'environnement (APA) et la Commission régionale de coordination et de développement (CCDR).

En 1997, le gouvernement crée l'IRAR (4) pour réguler le secteur. En 2003, l'IRAR devient également compétent en matière de qualité sanitaire de l'eau. Le décret-loi n°277/2009 du 2 octobre 2009 institue l'ERSAR (5) en remplacement de l'IRAR, qui devient l'autorité régulatrice des services publics d'eau, d'assainissement et de traitement des déchets urbains.

### *Modes de régulation et périmètres d'intervention*

L'ERSAR est chargé de garantir la fourniture des services essentiels, indispensables, équitables, fiables avec une efficacité du prix en lien avec la qualité de service et socialement acceptable. La régulation passe par l'analyse de critères techniques, financiers, législatifs, écologiques, de santé publique et d'éthique sociale. L'ERSAR est compétente sur le continent et aux Açores, l'île de Madère ayant son propre régulateur.

Depuis 2000, l'ERSAR régule 63 opérateurs dont 42 services pour l'eau potable, 36 services pour l'assainissement et 19 pour les déchets, soit 20 % des opérateurs (ce ratio est plus important, en termes de population). En 2011, c'est l'ensemble des 400 services qui seront régulés. Cette régulation est strictement encadrée par la législation nationale.

### Résultats

Selon l'ERSAR, l'accroissement des performances générales des services de l'eau portugais s'explique non seulement par la réforme et la mise en place du régulateur, mais aussi par les importantes subventions européennes dont a bénéficié le Portugal. Les résultats sont très perceptibles par la population. Le taux d'accès au réseau d'eau potable est ainsi passé de 80 % en 1993 à 95 % en 2010. Celui de l'assainissement est passé, durant la même période, de 50 à 70 %, avec un objectif de 90 % dans les prochaines années.

Pour la qualité sanitaire de l'eau, la conformité globale est passée de 50 % en 1993 à 72 % en 1999, puis à 96 % en 2008. Le taux de conformité est de 97,62 %, pour les services municipaux, et de 99,72 %, pour les services intercommunaux et régionaux.

### Le modèle néerlandais : un comparateur associatif auto-désigné

#### *Enjeux relatifs aux services de l'eau et réponses institutionnelles apportées*

Depuis plusieurs siècles, la maîtrise des surfaces immergées par la construction de polders, digues et autres infrastructures a conduit les Néerlandais à percevoir l'eau aussi bien comme un bien vital à leur développement qu'une menace quotidienne. La population est surtout soucieuse du goût de l'eau et accepte d'acquiescer un coût plus élevé pour éviter toute chloration.

### Modes de gestion des services de l'eau

Les communes sont en charge de la collecte des eaux usées. Leur traitement est assuré par les 27 conseils de l'eau (*waterschappen*), qui sont également responsables de la gestion régionale de la ressource en eau, du risque d'inondation et des voies navigables. L'eau potable, quant à elle, est traitée et distribuée par les 10 compagnies régionales publiques. Seule la ville d'Amsterdam échappe à cette organisation puisque, depuis 2006, l'ensemble des services ont fusionné. En 2004, une loi a interdit aux entreprises privées de fournir un service public de l'eau. Mais de nombreuses prestations de service des fournisseurs d'eau potable peuvent être déléguées à des opérateurs privés par contrat. En 1945, près de 200 services distribuaient l'eau potable. De vastes mouvements de fusion liés à d'importants projets d'infrastructures, aux besoins d'économies d'échelle et à un seuil légal minimal de 100 000 connexions ont conduit le nombre de ces services à se réduire, en 2010, à 10 compagnies publiques dont les actionnaires sont les provinces et les communes.

### Modes de régulation et périmètre d'intervention

A défaut de la mise en place d'un régulateur national par le ministère de l'Economie comme prévu par la loi, c'est l'association des compagnies d'eau potable VEWIN (6), créée en 1952, qui prend en charge le *benchmarking*, dès 1997, pour l'eau potable uniquement. Au début basé sur les services volontaires, le système est devenu obligatoire, mais pas réglementaire.

Depuis 2004, VEWIN a lancé le programme de *benchmarking* international EBC (*European Benchmarking Cooperation*). D'abord limité au Nord de l'Europe, ce programme s'est progressivement élargi en associant de manière volontariste des services du Royaume-Uni, d'Espagne ou de France (Eau de Paris). Il s'agit d'une base de données fermée, qui sert de base de discussion sur des points techniques et permet l'échange de bonnes pratiques (lors de conférences annuelles). Un rapport individuel est adressé à chacun des adhérents. A ce jour, aucun classement n'est établi entre les différents services, ce qui limite la portée d'un tel programme à l'extérieur du système. La publication d'un rapport annuel destiné au public est néanmoins à l'étude.

### Résultats

98,6 % de la population sont raccordés à l'assainissement collectif. 89 % des clients sont satisfaits des services d'eau potable et 36 % se déclarent prêts à payer plus cher une eau qui soit moins « dure ». Durant la période 1990-2001, 3,3 milliards d'euros d'investissements ont été consentis par les communes et la même somme l'a été par les agences de bassin. Le coût unitaire de l'eau potable est passé, en moyenne, de 1,16 €/m<sup>3</sup> en 1997 à 1,34 €/m<sup>3</sup> en 2006. Dans son rapport de 2006, VEWIN avance le chiffre de 23 % d'augmentation de l'efficacité (en dix ans) des ser-

vices d'eau potable (chiffre issu d'une étude réalisée par l'Université de Rotterdam).

### Le modèle danois : un comparateur associatif bientôt épaulé par un régulateur national

#### Enjeux relatifs aux services de l'eau et réponses institutionnelles apportées

Depuis la réforme territoriale de 2007, le Danemark se subdivise en 5 régions et en 98 communes (contre 15 régions et 270 communes, auparavant). Ce mouvement a été guidé par la volonté gouvernementale de rendre plus efficace les autorités locales, qui pourront ainsi prendre en charge un plus grand champ de responsabilités.

Les régions sont en charge de la qualité sanitaire de l'eau et de la gestion des sols pollués. Depuis la loi sur l'approvisionnement en eau de 1978, la gestion de l'eau potable (supervision de tous les fournisseurs d'eau et de leurs infrastructures, surveillance et respect de la réglementation, autorisations de prélèvements mineurs, contrôle sanitaire de l'eau potable) est une compétence exclusive des communes.

#### Modes de gestion des services de l'eau et tarification associée

En 2001, le Danemark comptait 2 740 services de l'eau, dont 165 services publics (assurant 60 % de la production totale d'eau potable) et 2 575 coopératives privées. A cela s'ajoutent environ 70 000 micro-coopératives privées gérées bénévolement, qui desservent chacune une dizaine de foyers (installations locales du type puits ou forage). Le nombre de services de l'eau et de coopératives tend à diminuer du fait de l'obligation d'effectuer des contrôles sanitaires.

Depuis 2003, des discussions parlementaires pointaient le prix de l'eau danois comme le plus élevé d'Europe (6,18 €/m<sup>3</sup> en 2008). La réforme du secteur de l'eau votée en mai 2009 est censée apporter une évolution sur ce point. Elle implique la séparation institutionnelle et budgétaire des services de l'eau vis-à-vis des municipalités et incite ces dernières à réduire encore le nombre de ces services.

#### Modes de régulation et périmètre d'intervention

Depuis 1999, l'association nationale pour l'eau et l'assainissement DANVA (7), organisme sans but lucratif financé par ses 139 membres (services, municipalités, consultants, entreprises et membres individuels) réalise un *benchmarking* des services de l'eau danois. Son objectif est de protéger l'intérêt commun des services de l'eau et de l'assainissement et de promouvoir une qualité de l'eau optimale, dans le respect de l'environnement. Il n'existe pas cependant de régulateur national en tant que tel. La réforme de mai 2009 a induit la création d'un secrétariat d'Etat des services de l'eau, qui sera, dès 2011, en charge de la fixation tarifaire et du contrôle des performances des services.

### Résultats

Entre 1996 et 2006, les prix ont augmenté de 32 %, mais la consommation annuelle est l'une des plus faibles d'Europe (avec 120 litres par jour et par habitant). La facture moyenne d'un ménage représente 640 euros par an, soit 1,5 % des revenus moyens des ménages, avec cependant une faible dispersion des revenus.

DANVA indique que, sur la période 2002-2006, 60 millions d'euros ont été économisés par les opérateurs sur leurs coûts d'exploitation. Les pénalités financières appliquées en cas de taux de fuites supérieur à 10 % constituent un moyen de réduire les pertes linéaires estimées à 6,9 % en 2008, contre 8,2 % en 2004.

### Résultats et points communs

#### Une prise de conscience de l'importance de l'efficacité des services de l'eau

Les processus de *benchmarking* des services de l'eau en Europe ont été lancés, d'une part, pour permettre aux opérateurs publics ou privés d'améliorer leurs pratiques en réduisant leurs coûts de production et, d'autre part, pour rendre transparentes auprès du public les informations relatives au secteur. Les systèmes ont toujours débuté sur la base du volontariat des opérateurs, avant d'être éventuellement rendus obligatoires. Cette obligation s'est accompagnée de profonds changements institutionnels : séparation juridique des services de l'eau vis-à-vis des collectivités locales, réduction du nombre de ces services, etc.

De par leur essence même, les questions environnementales se sont largement immiscées dans les processus industriels de production et d'assainissement de l'eau. La bonne gestion des ouvrages et leur pérennité, l'adéquation de l'offre aux besoins sont autant de critères qui ont été mis en lumière par les différents modes de régulation. La comparaison des performances et de la qualité de service dans chacun des pays étudiés a pour intérêt de montrer la capacité (ou non) des opérateurs de répondre à ces nouveaux contextes.

#### Une transparence accrue

Pour le public, la présence d'un régulateur permet de fonder sa confiance en un seul et même organisme. Elle répond à un besoin d'information et de comparaison, ou tout du moins, de perception de la limitation des écarts entre sa propre situation et une moyenne régionale ou nationale. Néanmoins, la question de l'indépendance du régulateur reste en suspens, car elle dépend notamment de son mode de financement (basé sur la facture des consommateurs et/ou sur les redevances des opérateurs contrôlés).

#### L'absence de baisse des prix

Dans les pays étudiés susmentionnés, la mise en place d'un régulateur, avec un outil de *benchmarking* national, n'a

pas abouti à une réduction globale de la facture aux consommateurs. En revanche, elle a permis d'identifier des possibilités de réduire certains coûts de production, notamment énergétiques, et de limiter les hausses enregistrées. L'avantage principal du *benchmarking* a été de mettre en lumière les évolutions pluriannuelles et de montrer les écarts parfois conséquents existant entre des services analogues.

#### Une amélioration globale de la qualité

S'il est un domaine où des progrès sensibles ont été mesurés, c'est bien celui de l'amélioration générale de la qualité de la gestion des services. En Angleterre, les dérives des collectivités et des entreprises (qui n'investissaient plus) ont été maîtrisées. Au Portugal, des investissements massifs ont accru sensiblement la part de la population raccordée.

Au niveau de la qualité sanitaire, le bilan est en revanche plus mitigé. Pour l'eau potable, les Etats européens occidentaux bénéficiaient déjà d'un niveau de qualité honorable. La mesure de la performance revient ici à garantir un haut niveau de qualité. Concernant l'assainissement, par contre, la stagnation de la performance que l'on constate est liée à l'augmentation des exigences en matière réglementaire. En effet, l'accumulation des pollutions diffuses rend plus sensibles les milieux naturels récepteurs. C'est la raison pour laquelle le législateur impose, de fait, des mesures plus strictes visant à limiter les rejets de polluants.

### Notes

(1) Dans le présent article, et en vue d'en faciliter la lecture, l'expression services de l'eau sera utilisée de façon contractée ; à chaque fois, il s'agira bien des « SPEA (services publics de l'eau et de l'assainissement) » (Note de la Rédaction).

(2) En Italie, la loi n°36 du 5 janvier 1994, dite loi Galli, imposait une fixation du prix de l'eau par rapport à des objectifs de performance, ainsi que la création d'un régulateur national. Malgré plusieurs réformes administratives de grande ampleur, l'administration des SPEA reste chaotique, avec de grandes disparités en matière de performance, généralement en retrait par rapport à ses voisins européens de l'Ouest.

(3) PIDDAC : *Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento de Administração Central*, Programme d'investissements et de dépenses de développement de l'Administration centrale.

(4) IRAR : *Instituto Regulador de Águas e Resíduos*, Institut de régulation des services de l'eau et des déchets.

(5) ERSAR : *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*, Autorité de régulation des services de l'eau et des déchets.

(6) VEWIN : *Vereniging van Waterbedrijven in Nederland*, association des compagnies des eaux, aux Pays-Bas.

(7) DANVA : *Dansk Vand- og Spildevandsforening*, issue de la fusion en 2002 des deux associations relatives à l'eau et à l'assainissement.