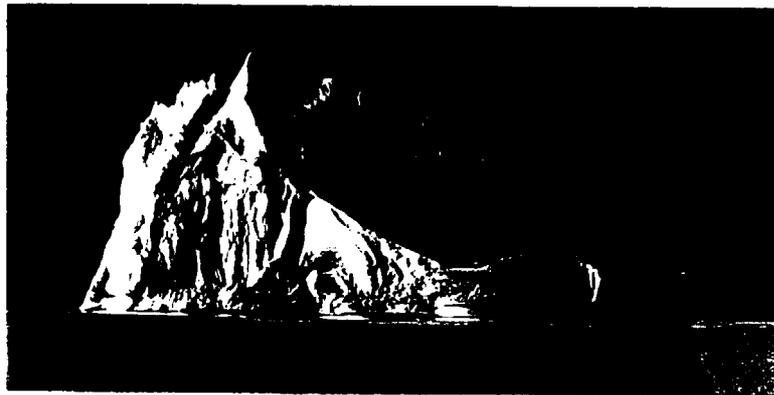


**QUELLE REGULATION POUR L'EAU
ET LES SERVICES URBAINS ?**



Décembre 1999

AVANT-PROPOS

En présentant fin 1998 le rapport que le Haut Conseil du secteur public avait consacré aux « *Services publics en réseaux face au progrès technique et à la mondialisation* », j'avais souligné qu'une régulation efficace était indispensable au bon fonctionnement du service public dans un environnement concurrentiel. J'avais précisé qu'à l'instar de ce qui était alors envisagé pour l'électricité et le gaz, il était aussi nécessaire de réguler le secteur de l'eau. Il s'agit là d'une exigence pour l'économiste, comme pour le consommateur, l'élu local et le citoyen.

- L'**économiste** ne peut en effet comprendre que si, pour le bien du consommateur qui en attend une baisse de prix, le grand marché intérieur européen impose l'ouverture à la concurrence de secteurs jusqu'alors animés par des monopoles publics historiques (qui en perçoivent au sens économique du terme une « rente »), il en irait autrement d'un marché – celui de l'eau – de structure tout autant monopolistique (ou fonctionnant de fait comme tel, s'agissant d'un « duopole » largement organisé). Qu'elle soit publique ou privée, une rente est une rente !

- Le **consommateur** est exaspéré par une facture d'eau qu'il ne comprend pas toujours, loin s'en faut, sauf qu'il la voit augmenter à une vitesse vertigineuse, alors que les prix des services publics nationaux sont orientés à la baisse. Il veut d'abord plus de transparence et ensuite un meilleur contrôle d'évolutions à l'évidence mal maîtrisées.

- L'**élu local** accepte mal la situation de dépendance dans laquelle il se trouve face à des opérateurs puissants qui lui proposent des formules « clés en mains » certes séduisantes, mais dont il parvient rarement à appréhender les tenants et aboutissants. Il demande donc des garanties, pour être en mesure d'effectuer un véritable choix.

- Le **citoyen**, enfin, s'il a un ardent désir d'efficacité de la gestion de ses services publics, a aussi et surtout une soif tout aussi ardente d'équité. Il ne peut admettre que la « rente » d'opérateurs privés leur serve à prendre des positions dans les grands services publics traditionnels. De la même manière, il ne faudrait pas laisser supposer qu'une certaine inertie administrative à l'égard de ces grands opérateurs puisse trouver une explication dans les débouchés de carrière que ceux-ci, compte tenu du rétrécissement du secteur public, peuvent offrir.

Aussi le Haut Conseil a-t-il décidé, sans attendre l'échéance légale de son prochain rapport biennal, d'approfondir la question de la distribution de l'eau et plus généralement celle des services urbains, pour la traiter dans un rapport particulier. S'appuyant sur les travaux déjà publiés à ce sujet, notamment par la Cour des Comptes et le Commissariat Général du Plan, mais aussi sur une série d'auditions particulièrement éclairantes dont il est rendu compte en annexe, les membres du Haut Conseil ont acquis la conviction qu'une régulation forte de ce secteur était indispensable.

Il est fondamental, à mon sens, de réconcilier les Français avec leur eau. Madame Dominique Voynet, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a proposé, à cette fin, la mise en place d'un Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement. Cette disposition réglementaire va assurément dans le bon sens, et il est souhaitable que le décret actuellement soumis au Conseil d'Etat puisse être pris rapidement. Mais l'organisation d'un marché concurrentiel efficace appelle d'autres mesures, de nature législative. Afin d'engager le débat sur ce thème, le Haut Conseil du secteur public s'est ainsi attaché à esquisser, en annexe au présent rapport, ce que pourraient être une loi de régulation de l'eau et des services urbains et une loi relative aux sociétés locales de gestion déléguée.

Dominique BAERT
Président du Haut Conseil du secteur public

Le 17 décembre 1999

SOMMAIRE

COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC	4
INTRODUCTION	5
1. DEUX MODELES POUR UN SERVICE PUBLIC	6
1.1. Un dualisme qui ne repose sur aucune explication rationnelle	6
1.2. Il n'y a pas, aujourd'hui en France, de prix unique de l'eau	8
1.3. A la différence de celui des services publics nationaux, le prix de l'eau connaît une dérive inquiétante	9
2. LE CONSTAT : UNE GESTION DONT L'EFFICACITE FAIT PROBLEME	10
2.1. Une prise de conscience récente de la valeur économique de l'eau	10
2.2. Une facture d'eau qui est encore loin d'être claire	12
2.3. Une architecture des responsabilités particulièrement complexe	15
2.4. Des réformes qui laissent de nombreuses questions non résolues	17
3. LES PROPOSITIONS : POUR UNE REGULATION RENFORCEE	21
3.1. Ni régulation autoritaire à l'anglaise, ni auto-régulation	21
3.2. Permettre aux collectivités territoriales de décider mieux et plus souvent	23
3.3. Aller plus loin en instituant une véritable autorité d'arbitrage et de contrôle	29

COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC

(décembre 1999)

Parlementaires désignés par leur assemblée respective :

Sénateurs

M. Philippe ADNOT
 M. Maurice BLIN
 M. Yves FREVILLE
 M. Alain GOURNAC, **Premier Vice-Président**

Députés

M. François d'AUBERT
 M. Dominique BAERT, **Président**
 M. Claude BILLARD, **Membre du Bureau**
 M. Daniel FEURTET
 M. Jean MICHEL
 M. Jean-Claude PEREZ

Membres désignés par le Gouvernement :

M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, Directeur du Budget
 M. Jean-Michel CHARPIN, Commissaire au Plan
 M. Jean LEMIERRE, Directeur du Trésor
 M. Jean MARIMBERT, Directeur des Relations du Travail
 Mme Jeanne SEYVET, Directrice générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes

Représentants des organisations syndicales les plus représentatives désignés par leur confédération :

M. Jacky CHORIN (F.O.), **Membre du Bureau**
 M. Christian DELLACHERIE (C.G.T.)
 M. Roger HEDOUIN (C.F.T.C.)
 M. Michel LAMY (C.F.E.-C.G.C.)
 M. Bruno LECHEVIN (C.F.D.T.)

Personnalités cooptées par les autres membres, choisies en raison de leur compétence particulière dans les secteurs d'activités concernés :

M. François AILLERET, Vice-Président d'Electricité de France
 M. Elie COHEN, Directeur de recherche au CNRS, **Second Vice-Président**
 M. André DARRIGRAND, Président d'honneur de La Poste
 M. Jacques FOURNIER, Président d'honneur de Gaz de France et de la SNCF
 M. Jean MATTEOLI, ancien Président du Conseil économique et social

Secrétaire général :

M. Guy WORMS

INTRODUCTION

L'ouverture des grands réseaux nationaux, dont le Haut Conseil a traité dans son dernier rapport¹, procède d'une constatation de bon sens : **la concurrence peut faire baisser les prix.**

Ainsi, alors même que la directive européenne sur l'électricité n'est pas encore formellement transposée en droit français, nos industriels peuvent dès à présent confronter les offres d'EDF à celles d'autres producteurs et choisir le mieux disant.

Mais le jeu tumultueux du marché ne conduit pas toujours à ce qu'il est convenu d'appeler *l'optimum* économique.

Les enfants qui jouent au *Monopoly* le savent bien. A deux coins opposés du tableau, figurent deux cases frappées, l'une d'une ampoule électrique, et l'autre d'un robinet. Celui qui s'y arrête doit payer un prix fonction de sa « consommation » (le nombre de points marqués par les dés qu'il a jetés) au propriétaire concerné. Mais si d'aventure ce dernier possède aussi l'autre compagnie de service public, la facture pour le joueur-consommateur s'alourdit de 150 % !

Or, ce mariage de l'ampoule et du robinet est désormais l'objectif affiché des grands distributeurs d'eau, qui ne font pas mystère de la formidable occasion de diversification que leur offre la libéralisation des marchés de l'énergie.

Une telle perspective ne laisse pas d'être inquiétante pour la clientèle captive des consommateurs domestiques, celle qui n'a pas d'autre choix que de se raccorder à un réseau aux conditions édictées par le distributeur. Pour ceux qu'on appelait naguère les « usagers », la régulation, qu'elle soit obtenue par le seul jeu du marché ou passe par d'autres mécanismes, doit nécessairement se faire en amont.

Le présent rapport s'attache en premier lieu à dégager l'originalité de l'organisation française des services publics locaux, dont la distribution d'eau potable et son assainissement constituent une composante essentielle. Il est ainsi conduit à s'interroger sur l'aptitude de ces services locaux à dégager des progrès de productivité, lesquels peuvent autoriser des baisses de prix que les services nationaux enregistrent, de manière plus ou moins marquée selon les secteurs, mais avec régularité.

Afin d'apprécier l'opportunité et la faisabilité d'une régulation de ces services locaux, il procède ensuite à un rappel des évolutions qui ont placé cette question au premier plan de l'actualité et des interrogations que continue de susciter la facture d'eau. Puis, il souligne la complexité de l'architecture des responsabilités en jeu et les limites des réformes mises en oeuvre jusqu'à présent.

Sur la base de ce constat, il formule enfin des propositions pour une régulation renforcée : ni régulation autoritaire à l'anglaise ni simple auto-régulation, mais, au-delà de la compensation de l'insuffisance d'information des collectivités territoriales, **l'institution d'une véritable autorité d'arbitrage et de contrôle.**

¹ *Les services publics en réseaux face au progrès technique et à la mondialisation, rapport 1998 du Haut Conseil du secteur public.*

1. DEUX MODELES POUR UN SERVICE PUBLIC

1.1. Un dualisme qui ne repose sur aucune explication rationnelle

1.1.1. Aujourd'hui encore, l'organisation française des services publics continue de se caractériser par deux régimes fortement contrastés.

- D'un côté, la distribution d'énergie aux usagers domestiques (clientèle dite « non éligible ») reste du ressort d'un **monopole d'Etat** dont la mise en place en 1946 entendait répondre au principe posé par le Préambule de la Constitution adoptée la même année, et repris par celle de 1958, selon lequel « *tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité* » (c'est-à-dire de la Nation).

- En revanche, la fourniture d'eau potable, son assainissement, le traitement des déchets et plus généralement les autres services urbains relèvent de ce que l'on appelle parfois le « **second modèle de service public à la française** »² qui en confie la responsabilité aux communes, à charge pour elles de l'assurer, selon leurs convenances et leurs possibilités, soit en régie directe, soit dans le cadre de regroupements locaux appropriés, soit enfin par le biais de délégations à des entreprises privées.

Pourtant, à y regarder de plus près, une telle dichotomie paraît loin d'être justifiée par des considérations décisives, que l'on se place du point de vue de l'utilité des services concernés pour l'utilisateur, des conditions techniques de leur production et de leur distribution, ou de la concentration des opérateurs sur le marché. Néanmoins, elle a des conséquences fondamentales sur les prix pratiqués.

1.1.2. Les fournitures en cause présentent sans contestation possible un **caractère de première nécessité** ou, selon la terminologie de l'Union européenne, ne manquent pas de s'apparenter à un « service universel ».

L'article 136 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dispose ainsi que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie (...)* ».

Pour parvenir à cet objectif social, ce texte prévoit la passation de conventions entre d'une part l'Etat, d'autre part EDF, GDF aussi bien que les distributeurs d'eau. A défaut, il garantit le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau en cas de non paiement de factures.

1.1.3. Il est banal d'opposer l'énergie, **service public national**, à l'eau, **ressource locale**. Mais cet état de choses résulte pour une large part de facteurs institutionnels. Ainsi, la façon dont la France a privilégié l'option nucléaire est d'abord la conséquence de la centralisation de son organisation électrique. S'il y a une différence technique entre l'eau et l'électricité, toutes deux étant des « fluides », c'est moins au niveau de la production que du transport.

² Cf par exemple *Services publics – question d'avenir*, rapport de la Commission présidée par Christian Stoffaës, Commissariat général au Plan (1995) pp. 85 à 94.

C'est parce que l'électricité peut aisément être acheminée sur de longues distances depuis des unités de production importantes, qu'elle a de tout temps donné lieu à la recherche d'économies d'échelle, avec à l'origine l'exploitation intensive de ressources hydrauliques très inégalement réparties sur le territoire.

Dès 1946, la nationalisation de l'électricité était donc bien justifiée au regard des critères constitutionnels. En revanche, ce n'était nullement le cas du gaz, à l'époque manufacturé localement et distribué de manière tout à fait similaire à l'eau³ et qui a pourtant, contrairement à cette dernière, été traité lui aussi comme un service public national.

1.1.4. Au demeurant, les **réseaux locaux de distribution**, qu'ils concernent l'électricité, le gaz ou l'eau, ont le caractère de **monopoles naturels non duplicables**. A ce titre, la loi française en fait la propriété des collectivités territoriales concernées.

Mais à la différence de ce qui s'est passé en Allemagne avec le système des *Stadtwerke*, cette similitude juridique n'a pas entraîné un traitement homogène. Alors que pour l'eau, les communes disposent depuis 1790 d'une compétence pleine et entière, le titre IV de la loi du 8 avril 1946 a institué pour le gaz et l'électricité un mécanisme *a priori* étrange de « concession obligatoire » en faveur de GDF et d'EDF.

Une limitation aussi radicale du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui n'a été tempérée que tout récemment avec l'article 50 de la loi du 2 juillet 1998 permettant aux communes non desservies par GDF de s'adresser à une autre fournisseur, ne pouvait procéder que du constat d'une dissymétrie de capacité d'analyse entre communes propriétaires et opérateurs. Mais il reste à comprendre pourquoi le même constat n'a pas été fait dans le domaine de l'eau.

1.1.5. En effet, le caractère fondamentalement local de la distribution d'eau, encore dispersée entre plus de 15 000 services, n'a pas fait obstacle à une très grande **concentration des opérateurs** intervenant sur ce marché. Aujourd'hui, un quart seulement de la population française reçoit de l'eau d'une régie municipale, contre les trois-quarts d'un service en gestion déléguée⁴, avec pour l'essentiel un partage, dans des proportions 2/3 – 1/3, entre les groupes Vivendi (ex-Générale des Eaux) et Suez (ex-Lyonnaise des Eaux).

C'est donc dans le cadre de cette structure duopolistique qu'ont été accomplis d'indispensables efforts de recherche et qu'a été développé un savoir-faire de plus en plus exporté. **On est ainsi fondé à s'interroger sur le fonctionnement concurrentiel du secteur, voire à se demander si l'on n'est pas en présence d'un monopole de fait**, en raison de l'adoption d'un « code de bonne conduite » implicite, quand il ne s'agit pas d'une entente provoquée par les collectivités locales elles-mêmes, comme cela a été le cas à Paris. Aussi aurait-on pu considérer comme satisfait le second des critères de nationalisation énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946.

Le partage des différents services publics entre les deux « modèles » français résulte donc plus de contingences historiques que d'une logique juridique, économique ou technique. Aussi est-il légitime de se demander lequel de ces deux modèles est en définitive le plus performant.

³ Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard que le métier gazier a connu une transformation radicale avec l'arrivée du gaz naturel et la mise en place d'un réseau de transport qui est venu apporter une tardive justification *a posteriori* à la décision de nationalisation de 1946.

⁴ La proportion était exactement inverse il y a soixante ans.

1.2. Il n'y a pas, aujourd'hui en France, de prix unique de l'eau

1.2.1. Il s'agit là d'une caractéristique majeure du marché. En effet, la compétence dévolue aux communes a rendu l'eau particulièrement réfractaire au **principe de péréquation tarifaire géographique** sur lequel est fondé le fonctionnement des grands services publics nationaux.

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, premier grand texte par lequel les pouvoirs publics témoignent d'une prise de conscience de la rareté de la ressource et donc de son prix, instaure bien une coordination à l'échelon de chacun des six grands bassins versants. Mais c'est avec l'objectif de mettre en œuvre le principe « pollueur-payeur », et donc d'aller encore plus loin dans le sens de la vérité des coûts.

Plus récemment, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau énonce que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation* » et fait de l'Etat le gardien de la ressource, sans pour autant instituer de mécanisme économique de solidarité. Au contraire, son article 13 impose, là où elle n'existait pas encore, une tarification au moins en partie proportionnelle au volume consommé.

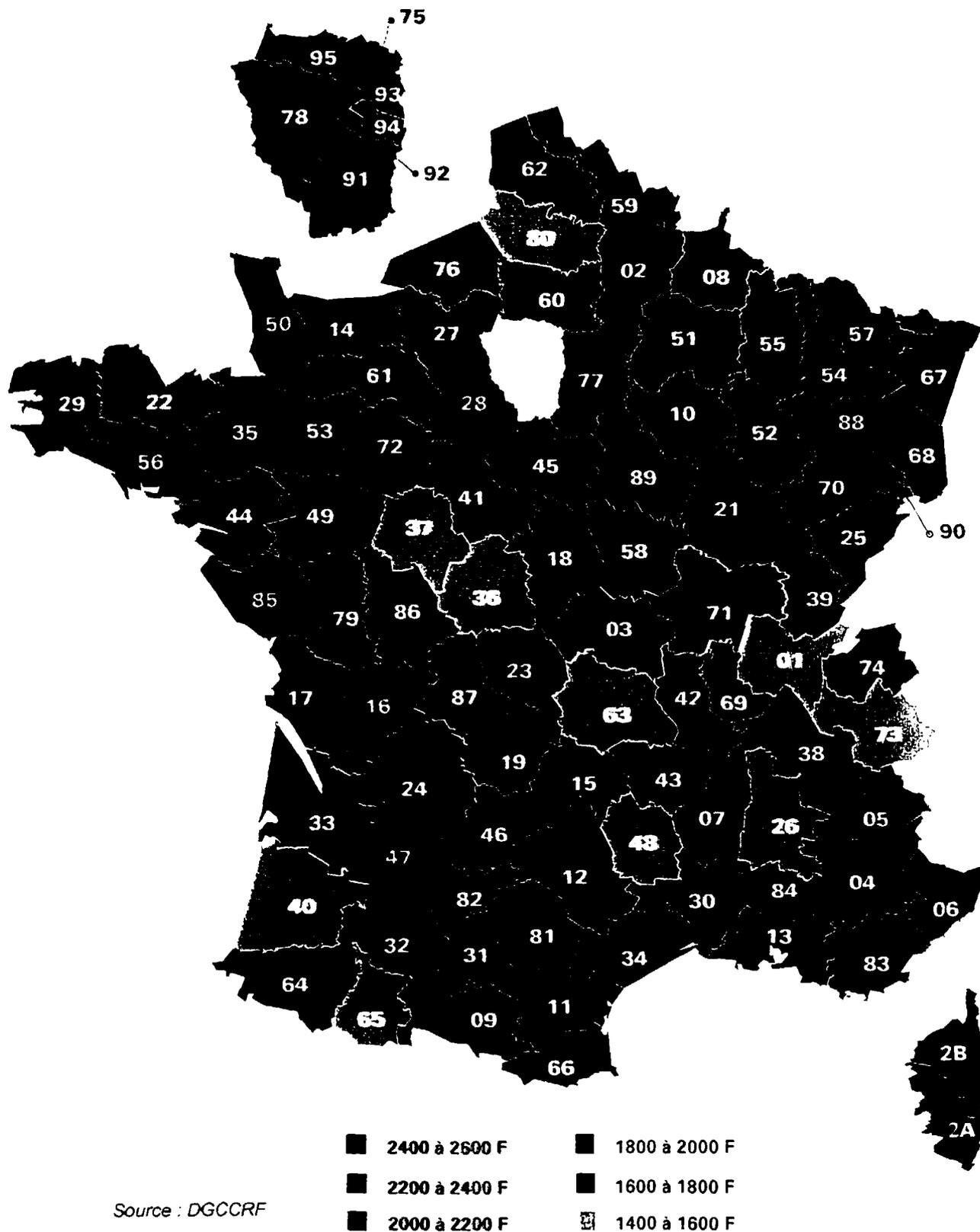
1.2.2. D'ailleurs, la règle du financement des services publics industriels et commerciaux par l'utilisateur avait été réaffirmée peu avant par des dispositions de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, reprises aux articles L. 2224-2 et L. 2224-3 du code général des collectivités territoriales. Dans le même esprit, une instruction comptable, dite « M 49 », a doté les services locaux d'eau et d'assainissement d'un plan comptable mieux adapté aux réalités économiques (stocks, amortissements, provisions).

Désormais, le contribuable ne devrait plus, quand bien même il y serait disposé, pouvoir subventionner les services de distribution d'eau et d'assainissement. La seule dérogation générale concerne, depuis 1996, les communes ou leurs groupements de moins de 3 000 habitants. Hormis ce cas particulier, la diversité des coûts refléterait donc *a priori* celle des conditions locales d'exploitation.

1.2.3. De fait, en 1998, **le montant de la facture variait dans un rapport de 1 à 7** entre les extrêmes (4,80 et 33,90 F/m³) de l'échantillon de 738 communes que suit la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Quoique « lissé » par les regroupements effectués, le phénomène reste encore très marqué d'un département à l'autre.

De tels écarts sont-ils compatibles avec l'appartenance au patrimoine commun de la nation proclamée par la loi du 3 janvier 1992 ? Certains membres du Haut Conseil auraient souhaité examiner l'opportunité de l'instauration d'un prix unique de l'eau, mais cette question essentiellement politique a paru excéder les limites du présent rapport. En revanche, le Haut Conseil n'a pu manquer de relever que la logique de « vérité de prix » qui sous-tend l'absence de péréquation géographique ne semblait pas faire obstacle à des évolutions macroéconomiques pour le moins étranges.

Carte par département du prix de l'eau et de l'assainissement en 1998 (120m³)



Source : DGCCRF

1.3. A la différence de celui des services publics nationaux, le prix de l'eau connaît une dérive inquiétante

1.3.1. Il s'agit là d'une autre caractéristique majeure du marché. En effet, si l'on examine l'évolution des différentes composantes de l'indice des prix de l'INSEE, on observe des évolutions très contrastées.

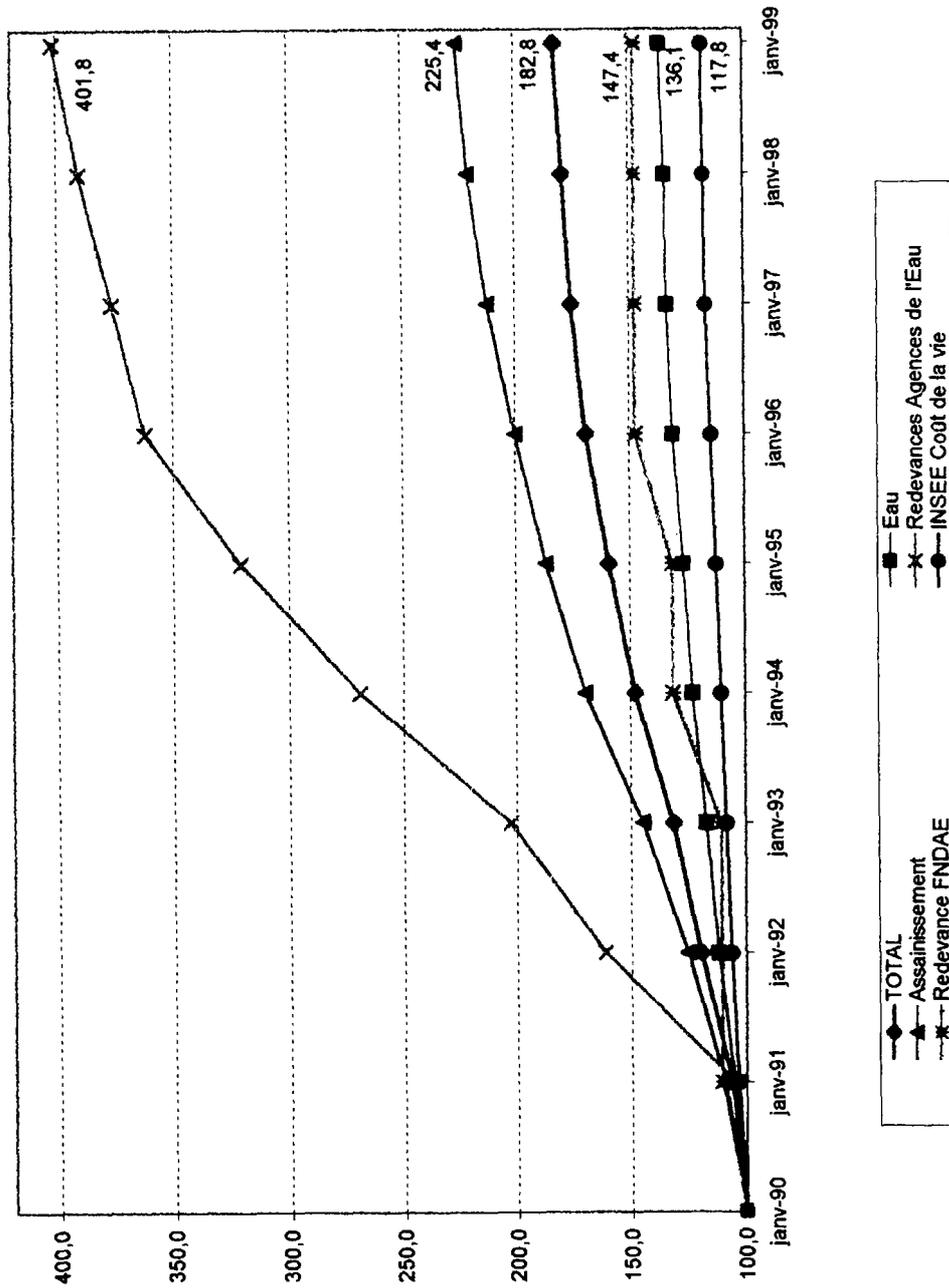
Pour la France entière, avec l'année 1990 pour base 100, il s'établit en 1998 à 104,5 pour l'électricité, 106,4 pour le gaz et 90,1 pour les services de télécommunications. On a donc enregistré une baisse moyenne en francs courants de l'ordre de 1 % par an pour les télécommunications, tandis que pour l'énergie, la hausse restait très en deçà du mouvement général de l'inflation, pourtant modérée (16 % tabac compris, entre 1990 et 1998). En revanche, sur la même période, l'augmentation du poste « eau et chauffage urbain » dépasse 70 % !

Certes, comme le montre le graphique ci-après, toutes les composantes de ce poste n'ont pas eu le même dynamisme. Mais, **l'eau proprement dite a quand même augmenté deux fois plus vite que l'indice général des prix.**

1.3.2. L'opinion publique est de plus en plus sensible à cette dérive, qui suscite inquiétude et incompréhension. Les personnes logées en maisons individuelles ont été les premières à ressentir l'augmentation massive de leurs factures d'eau. Mais aujourd'hui, le phénomène a pris une telle ampleur que même les occupants d'immeubles collectifs dépourvus de compteurs divisionnaires en ont pris conscience à travers la hausse de leurs charges.

Comment et pourquoi en est-on arrivé là ? Telle est la première question à laquelle il convient de répondre avant d'envisager les moyens de remédier à la situation.

EVOLUTION COMPAREE DES POSTES DE LA FACTURE D'EAU ET DE L'INDICE INSEE DU COUT DE LA VIE
 (de janvier 1990 à janvier 1999)



2. LE CONSTAT : UNE GESTION DONT L'EFFICACITE FAIT PROBLEME

2.1. Une prise de conscience récente de la valeur économique de l'eau

2.1.1. Pour le biologiste, l'eau potable est, avec l'air respirable, la condition première de la vie humaine. Cependant, l'économiste a longtemps refusé de considérer ces ressources comme des « biens », dans la mesure où la question de leur rareté ne se posait pas de manière habituelle (tout du moins sous nos latitudes).

Certes, l'accessibilité de l'eau n'a jamais été aussi absolue que la disponibilité de l'air ambiant, même dans les zones tempérées. Mais le peuplement s'est soumis aux conditions géographiques : proximité de sources captables, accessibilité de la nappe phréatique et, surtout, présence de fleuves – à la fois obstacles, moyens de transport et gisements d'eau courante – ont déterminé la sédentarisation des hommes et leur agglomération.

Dans ce contexte d'abondance relative, les autorités publiques se sont longtemps désintéressées de la gestion de l'eau. Chacun allait chercher ce « bien de cueillette » où il se trouvait, au besoin en recourant aux services de porteurs d'eau privés, puis le rejetait après usage, sans souci excessif du voisinage.

2.1.2. Ce n'est qu'au XIX^e siècle, avec l'apparition des théories hygiénistes, que les communes urbaines ont pris l'initiative d'acheminer par des canalisations une eau de qualité garantie, d'abord à des fontaines publiques puis, grâce au principe des vases communicants, jusqu'au domicile des usagers, fût-il situé dans des étages élevés. Parallèlement, la collecte des eaux usées était progressivement organisée par le tout-à-l'égout.

Dans un premier temps, ces services ont simplement été considérés comme des facilités collectives, au même titre que la police ou l'entretien des parcs et jardins. Ainsi, en Angleterre, patrie de ce que l'on a appelé il y a un siècle le « socialisme municipal », la distribution de l'eau est restée pour une large part, même après la privatisation réalisée en 1989, un service public administratif financé par une taxe assise sur la valeur de la propriété desservie. Encore aujourd'hui, 88 % des consommateurs n'y disposent pas de compteur d'eau.

Ce caractère de « bien collectif » est moins marqué en France. Si la jurisprudence a été hésitante dans le cas de l'assainissement, elle a, en effet, toujours reconnu au service de l'eau un caractère industriel et commercial. Mais son prix a été longtemps si modique, comparé à celui de l'énergie, que cette fourniture passait pour ainsi dire inaperçue. De fait, elle consistait essentiellement en l'adduction, par des installations à très longue durée d'amortissement, d'eau prélevée dans un fleuve pour y être rejetée après usage, en comptant sur les capacités d'autoépuration du milieu naturel.

2.1.3. En quelques décennies, l'industrialisation, le développement urbain et, plus récemment, la transformation des modes de production agricoles, ont bouleversé ce schéma. Les besoins ont cessé de pouvoir être satisfaits par des ressources de qualité suffisante se trouvant à proximité des lieux de consommation.

Une première réaction a été de rechercher l'eau pure dans des champs captants toujours plus éloignés, au prix de la construction de coûteuses infrastructures de transport. Au début du siècle, les ingénieurs de la Ville de Paris étaient allés jusqu'à étudier, de manière approfondie, le projet pharaonique d'un aqueduc de 550 kilomètres de long qui aurait alimenté directement les robinets de la capitale à partir des eaux du lac Léman, alors « *d'une qualité égale ou supérieure aux eaux de source* ».

L'idée n'a pas été complètement abandonnée, puisque chaque année, dans la ville riveraine d'Evian, plus d'un million de m³ d'eau sont mis en bouteilles de verre ou de plastique pour être acheminés par route ou par rail dans la France entière, et même au-delà des frontières.

Toutefois, en termes quantitatifs, la tendance qui a prévalu a été de prendre l'eau telle qu'elle était, mais à proximité, et de la traiter par des procédés physico-chimiques jusqu'à la rendre propre à la consommation. En tout état de cause, l'eau a dû quitter ainsi le secteur dit « primaire » pour entrer dans celui des produits industriels.

A cette prise de conscience de la nécessité de traiter l'eau avant usage, allait succéder celle de l'intérêt de mettre à la charge du consommateur une obligation de dépolluer ses effluents. L'assainissement préventif, conçu comme un moyen de diminuer le coût du traitement préalable à une utilisation ultérieure, et plus généralement d'améliorer la qualité de l'environnement aquatique, devait être consacré par la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Transposé en droit français par la loi du 3 janvier 1992 et le décret du 3 juin 1994, ce texte impose aux communes qui ne l'auraient pas encore fait de s'équiper en systèmes de collecte et de traitement selon un calendrier d'autant plus contraignant qu'elles se rattachent à des agglomérations importantes ou se situent dans des zones sensibles.

Enfin, la multiplication des usages concurrents de l'eau et des activités polluantes a fait progressivement prévaloir l'impératif d'une gestion d'ensemble même lorsque, comme c'est le cas en France, il n'y a pas globalement de pénurie quantitative. Tel a été l'objet de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution qui a créé les agences de l'eau et, surtout, de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui affirme que « *sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* ».

Au total, le consommateur d'eau va donc devoir supporter non seulement le prix de la mise à sa disposition d'un produit satisfaisant les normes sanitaires en vigueur, mais aussi des charges qu'il a paru logique et commode d'asseoir sur cette consommation, à savoir une quote-part du coût de l'assainissement ultérieur des eaux usées, et plus généralement des dépenses nécessitées par la gestion globale de la ressource.

2.2. Une facture d'eau qui est encore loin d'être claire

2.2.1. Il ressort du bref historique qui précède que l'augmentation très forte qu'a connue le poste « eau et chauffage urbain » de l'indice des prix de l'INSEE, correspond à des phénomènes économiques et évolutions institutionnelles complexes. Mais il aura fallu attendre le 10 juillet 1996 pour qu'un arrêté ministériel, couvrant plus d'une page du *Journal officiel*, tente d'apporter un peu de clarté en fixant les règles de présentation auxquelles devaient satisfaire les factures d'eau.

Sont ainsi distinguées trois rubriques (distribution de l'eau – y compris redevance pour préservation des ressources en eau perçue par l'Agence de l'eau –, collecte et traitement des eaux usées, organismes publics). Pour les deux premières, est prévue une ventilation entre partie fixe (abonnement isolé des frais de location–entretien éventuels du compteur et du branchement) et partie variable (fonction du volume consommé – lui-même calculé à partir des index relevés – et le cas échéant d'un minimum forfaitaire).

S'il y a lieu, les parts revenant à chaque partie prenante (distributeur, commune, établissement public de coopération intercommunale) doivent de surcroît être distinguées. De même, la rubrique « organismes publics » est subdivisée en « aide au développement des réseaux ruraux (FNDAE) », « lutte contre la pollution (Agence de l'eau) » et « Voies navigables de France ». Enfin, pour chacun de ces éléments, la facture doit faire ressortir le prix unitaire hors taxes, le montant hors taxes et le taux de TVA applicable.

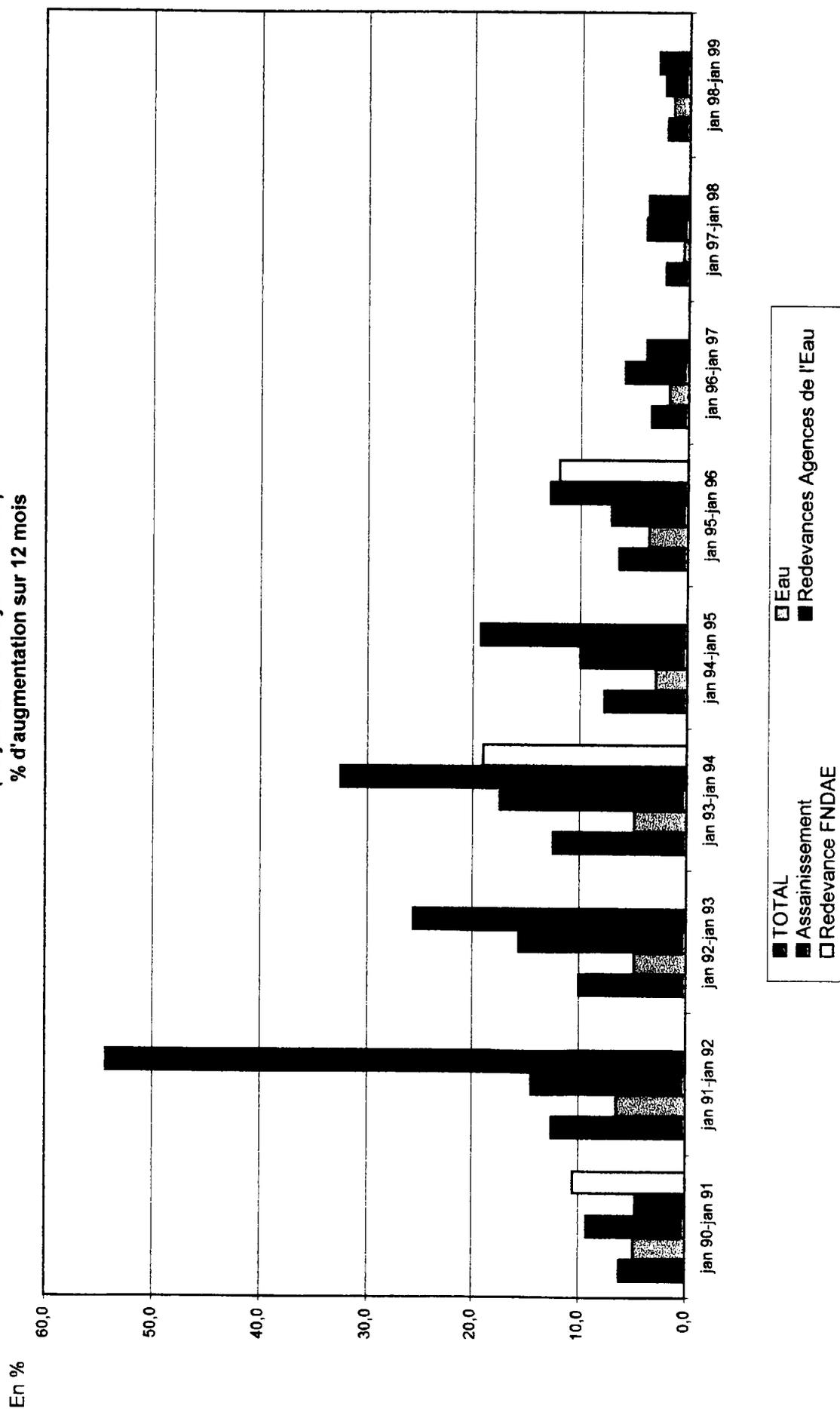
2.2.2. Une statistique, établie sur la base d'un échantillon de communes ou syndicats de plus de 10 000 habitants (correspondant à un total de 18,5 millions de personnes) fonctionnant en délégation, par le Syndicat professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement (SPDE), donne la répartition de la facture entre les trois grandes rubriques prévues à l'arrêté du 10

juillet 1996. Ainsi, en janvier 1999, l'eau proprement dite ne représenterait que moins de la moitié (46 %) du total, contre 35 % pour l'assainissement et 19 % pour les organismes publics.

Au demeurant, **cette structure varie rapidement dans le temps**. Depuis janvier 1990, selon la même source, la facture globale d'eau aurait augmenté de 83 %, mais ses différents postes auraient connu des évolutions très contrastées : 125 % d'augmentation pour l'assainissement contre seulement 36 % pour l'eau ; 47 % pour la redevance FNDAE, mais 302 % pour les redevances des agences de l'eau !

Ces chiffres sont corroborés par les données qu'obtient la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur son échantillon concernant une population un peu plus importante et diversifiée, mais sur une période glissante de seulement six ans. Ils permettent aux professionnels de soutenir que l'augmentation de la facture d'eau est moins le fait de l'eau elle-même que de l'assainissement et, surtout, des redevances perçues par les agences.

**EVOLUTION DES DIFFERENTS POSTES DE LA FACTURE D'EAU
(de janvier 1990 à janvier 1999)
% d'augmentation sur 12 mois**



Source : SPDE

Au-delà de ces évidences arithmétiques, il convient toutefois de faire deux observations.

D'abord, pour modeste qu'elle soit par rapport à celle des autres postes, **l'augmentation du prix de l'eau *stricto sensu* est quand même deux fois plus forte que celle de l'indice général des prix à la consommation de l'INSEE.** D'ailleurs, même dans les villes où l'augmentation de ce prix est plus faible, rien ne garantit qu'elle soit justifiée. La Cour des Comptes⁵ relève ainsi : « *Le fait que l'augmentation, traduite par le jeu de la formule d'indexation, ait été inférieure à l'inflation au cours des cinq premières années d'application du traité ne contredit pas pour autant son caractère abusif, dès lors qu'en effet sa structure ne reflète pas celle des coûts mis en œuvre pour assurer le service.* »

Ensuite, la rubrique « organismes publics », dont l'évolution est la plus dynamique, contribue à brouiller la compréhension des phénomènes. Comme le souligne le Directeur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie dans le numéro de juillet 1999 du journal de cet organisme, « *l'argent de l'eau retourne à l'eau* ». L'augmentation du poids des redevances des agences dans la facture d'eau s'analyse donc comme une modification de la répartition, entre subventions et perceptions directes auprès des usagers, des recettes des communes ou de leurs délégataires. Mais, dans ce tourbillon qui accompagne ce « retour à l'eau » de « l'argent de l'eau » on a du mal à identifier les bénéficiaires réels des flux financiers concernés.

2.2.3. Outre les disparités géographiques qu'elle met en évidence, l'enquête de la DGCCRF permet d'effectuer des comparaisons selon la taille des communes et le mode de gestion du service. Il en ressort que **le prix de l'eau varie aussi rapidement dans l'espace !**

C'est dans les villes moyennes que la facture d'eau est la plus élevée. En 1998, elle atteignait, pour une consommation-type de 120 m³, 2 036 francs entre 10 000 et 50 000 habitants et 2 119 francs entre 50 000 et 100 000 habitants. Mais elle était sensiblement plus faible dans les petites agglomérations et, surtout, dans les grandes. Paris restait, malgré un vigoureux rattrapage au cours des années quatre-vingt-dix, encore inférieur à la moyenne nationale avec 1 746 francs.

Cette dispersion a sans doute de multiples causes : ressources plus abondantes et moins polluées en zones rurales (Bretagne exceptée), efforts récents d'assainissement dans les villes moyennes, etc. Elle pourrait aussi être liée au mode de gestion du service.

En effet, **les prix pratiqués dans les villes ayant délégué leurs services sont sensiblement supérieurs à ceux des communes où subsiste un fonctionnement en régie.** Malgré un certain resserrement au cours des dernières années, l'écart était encore de 13 % en 1998. Comme les compagnies délégataires le soutiennent, le phénomène s'explique sans doute, au moins en partie, par certains frais de structure (taxe professionnelle, par exemple) qu'elles sont seules à supporter, et surtout pour une raison économique : seuls les « cas faciles » resteraient en régie, tandis que la gestion déléguée serait choisie pour faire face à des investissements importants.

Il faudrait donc raisonner *toutes choses égales d'ailleurs* pour apprécier les performances de la gestion déléguée à partir d'une comparaison des factures d'eau. Mais, malgré les demandes insistantes qu'il a présentées aux opérateurs, le Haut Conseil n'a pu obtenir les informations qui auraient permis de mener à bien une telle étude.

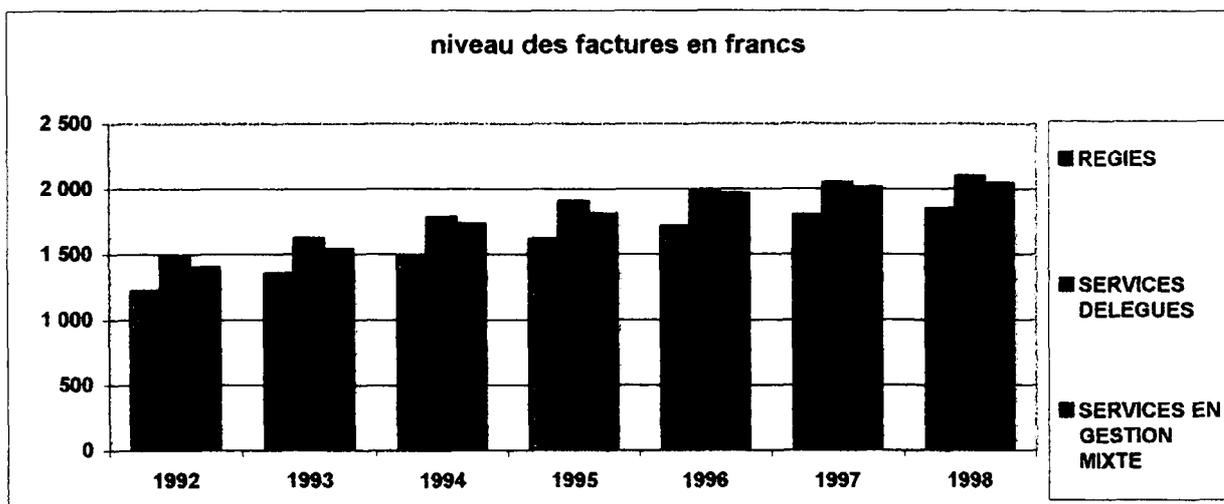
⁵ *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, rapport public particulier (janvier 1997), Les éditions du Journal officiel.*

**EVOLUTION COMPAREE DU NIVEAU ET DE L'EVOLUTION DES FACTURES D'EAU
SELON LE MODE DE GESTION ENTRE 1992 ET 1998**

niveau des factures pour une consommation annuelle de 120m³ en francs

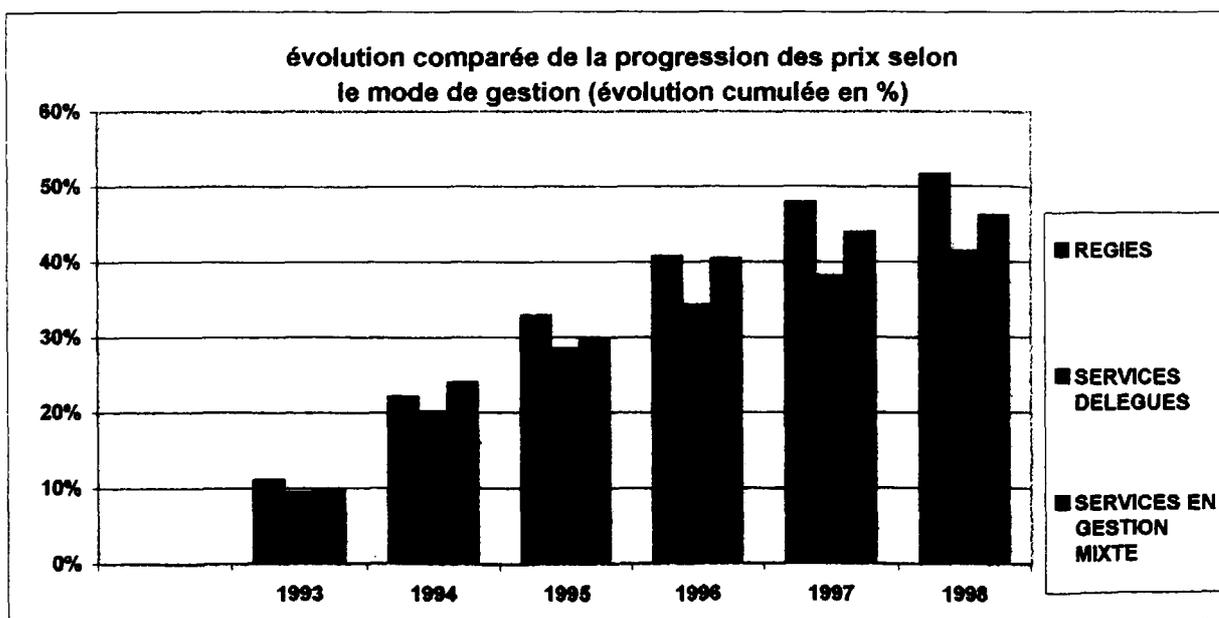
France entière

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
REGIES	1 220	1 355	1 489	1 621	1 716	1 803	1 850
SERVICES DELEGUES	1 485	1 625	1 784	1 908	1 993	2 050	2 099
SERVICES EN GESTION MIXTE	1 399	1 537	1 734	1 812	1 963	2 014	2 044
TOUS MODES DE GESTION	1368	1523	1689	1799	1910	1974	2015



évolution cumulée en %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
REGIES	11,07%	22,05%	32,87%	40,66%	47,79%	51,64%
SERVICES DELEGUES	9,43%	20,13%	28,48%	34,21%	38,05%	41,35%
SERVICES EN GESTION MIXTE	9,86%	23,95%	29,52%	40,31%	43,96%	46,10%
TOUS MODES DE GESTION	11,33%	23,46%	31,51%	39,62%	44,30%	47,30%



Source : DGCCRF

2.2.4. Si la comparaison des prix pratiqués ne conduit pas à des conclusions décisives, est-il possible de tirer quelque enseignement de l'analyse des comptes des compagnies délégataires, et plus particulièrement de leurs résultats financiers ?

Lors de la table ronde du 1^{er} juin 1999 (cf compte rendu en annexe), que le Haut Conseil du secteur public a organisée, il a ainsi été soutenu que la marché anglais, malgré une régulation stricte, autorisait des profits très élevés, tandis que l'oligopole français fonctionnait avec plus de modération.

A l'appui de cette thèse, on a fait valoir que le profit d'exploitation représentait plus de 30 % du chiffre d'affaires dans les dix *Regional Water Companies* anglaises, contre moins de 10 % pour les deux grands groupes français :

(% du chiffre d'affaires)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dix compagnies anglaises	32,1	33,6	32,8	29,7	30,0	32,1	34,1
Lyonnaise des Eaux/Suez	5,9	6,3	6,0	7,0	5,9	5,4	5,4
Générale des Eaux/Vivendi	-	7,1	8,5	7,9	8,0	10,0	8,9

(Source : Dominique Lorrain – données présentées au Haut Conseil)

Cette comparaison est toutefois loin d'être probante, et ce pour au moins deux raisons.

D'abord, le numérateur du ratio, le profit d'exploitation, n'est pas nécessairement en corrélation avec le coût pour l'utilisateur. Un faible bénéfice peut être la conséquence d'une mauvaise efficacité, en définitive préjudiciable au client captif du monopole local.

Ensuite et surtout, le dénominateur du ratio, le chiffre d'affaires, n'est pas pertinent pour comparer des structures productives fondamentalement différentes. En Angleterre, les actifs structurants appartiennent aux compagnies, qui ont besoin d'une marge importante pour rémunérer les capitaux engagés. En France, au contraire, les délégataires ne font que fournir des services à des communes qui restent propriétaires des infrastructures.

Si l'on rapporte, comme il se doit, leurs résultats aux capitaux investis au lieu du chiffre d'affaires, on aboutit à des conclusions tout à fait différentes. Même si Vivendi-Générale des Eaux et Suez-Lyonnaise des Eaux dégagent des profits qui ne les placent pas parmi les entreprises françaises les plus rentables, notamment depuis le début des années quatre-vingt-dix, elles se situent néanmoins dans une position enviable.

Cependant, en rétablissant la réalité de la situation des compagnies françaises, on n'a pas pour autant identifié l'origine de leur rentabilité : rente prélevée exagérément sur le consommateur, ou effort important de productivité ?

2.3. Une architecture des responsabilités particulièrement complexe

2.3.1. La police de l'eau reste, en France, une prérogative de l'Etat. Ni la création des agences et des comités de bassin en 1964, ni les mesures de décentralisation de 1982 n'ont remis en cause ce principe, que la loi du 3 janvier 1992 a réaffirmé.

Tout prélèvement ou déversement à des fins non domestiques doit être préalablement déclaré à l'autorité préfectorale, et le cas échéant autorisé par celle-ci. C'est également au préfet qu'il revient de prendre toutes mesures nécessaires à la préservation de la qualité et de la répartition des eaux, notamment en cas d'accident, de sécheresse ou d'inondation.

C'est enfin à des agents de l'Etat et de ses établissements publics qu'incombent la recherche et la constatation des infractions aux dispositions de ce texte, ainsi qu'à celles de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées par la protection de l'environnement, et à celles du code de la santé publique (contrôle de la qualité des eaux de boisson, de baignade et conchycoles).

Cette conception s'oppose à celle qui prévaut, entre autres, en Allemagne où les industriels, raccordés dans une proportion de 90 % au réseau d'assainissement, sont contrôlés et éventuellement sanctionnés par les communes.

Mais **la centralisation française de la police des eaux n'exclut pas pour autant une certaine dispersion**. Au plan national, pas moins de douze départements ministériels (Environnement, Santé, Intérieur, Affaires étrangères, Défense, Budget, Agriculture, Transports, Mer, Equipement-logement, Recherche et Industrie) sont compétents, à un titre ou à un autre sans qu'aucune puisse réellement prétendre à la « tutelle » du secteur.

La police de l'eau a été transférée au ministère chargé de l'environnement par décret du 29 novembre 1976 sans que ce ministère ait des services déconcentrés départementaux. Cette mission a donc continué à être exercée par les services départementaux qui en étaient chargés jusqu'alors.

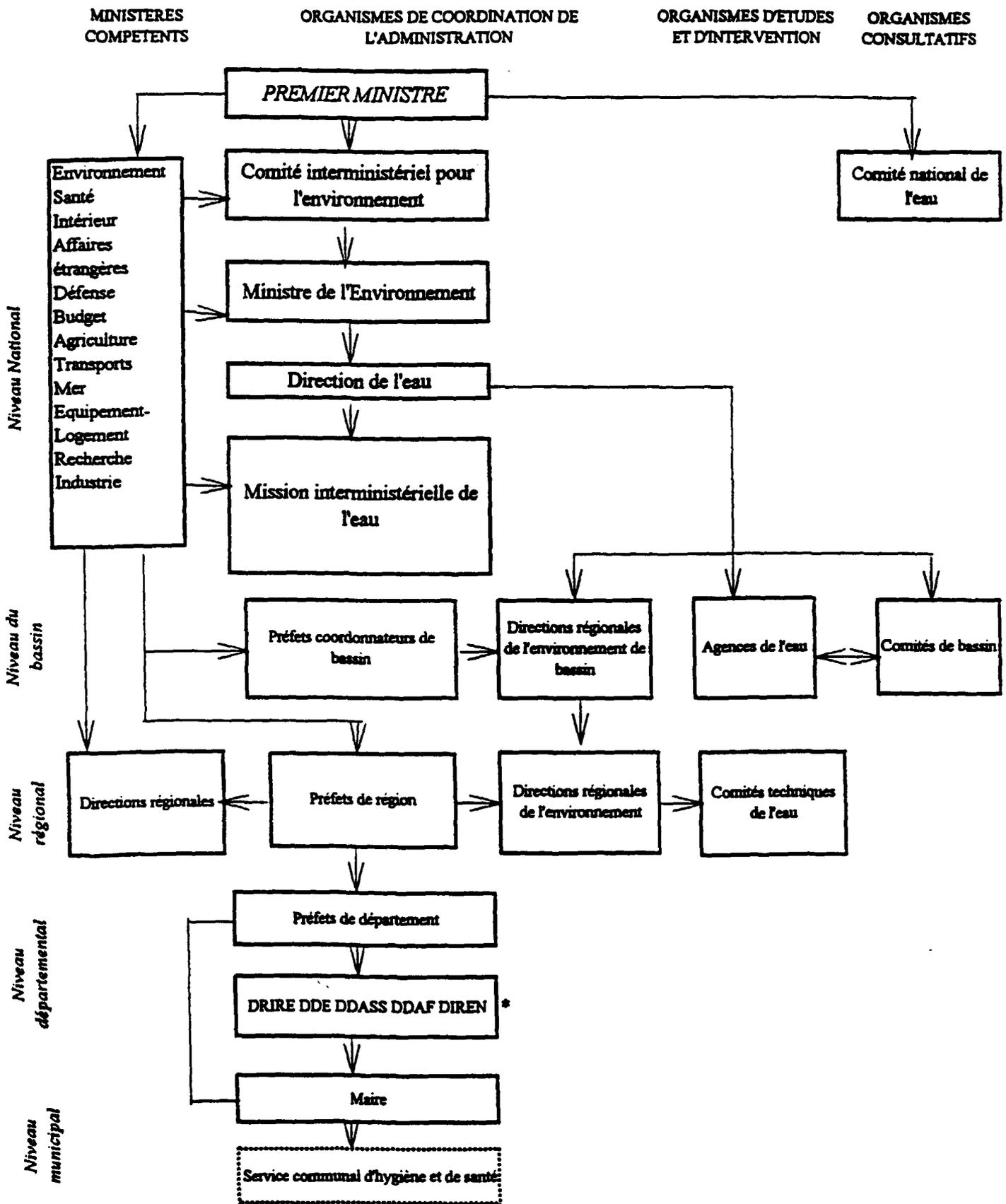
Sur le terrain, on dénombre cinq catégories de services déconcentrés (directions régionales de l'industrie et de la recherche, directions départementales de l'équipement, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, directions départementales de l'agriculture et des forêts, directions régionales de l'environnement) susceptibles d'intervenir.

A partir de 1992, dans le cadre du rapprochement DDAF-DDE, des missions interservices de l'eau (MISE) ont été créées dans tous les départements pour harmoniser l'exercice de la police de l'eau et améliorer son efficacité et sa lisibilité par les usagers.

Le décret du 20 octobre 1999 relatif à la réforme de l'Etat précise les modes d'organisation possibles pour ce type de collaboration interservices. Deux d'entre eux peuvent convenir pour les MISE : le pôle de compétence ou la délégation interservices.

L'organigramme ci-après, extrait d'un rapport du Commissariat général du Plan, illustre la complexité du dispositif actuellement en vigueur.

STRUCTURES ADMINISTRATIVES DANS LE DOMAINE DE L'EAU



* DRIRE = Direction régionale de l'industrie et de la recherche
 DDE = Direction départementale de l'équipement
 DDASS = Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
 DDAF = Direction départementale de l'agriculture et des forêts
 DIREN = Direction régionale de l'environnement

Source : Rapport « Evaluation du dispositif des Agences de l'eau » du Commissariat général du Plan

2.3.2. L'exploitation des services industriels et commerciaux de l'eau et l'assainissement est, en revanche, décentralisée à l'extrême. Bien qu'aucun texte ne les y oblige, les communes ont depuis longtemps considéré que l'organisation de réseaux de distribution publique d'eau potable leur incombait. On estime ainsi que 99 % de la population française se trouve raccordée à ce jour.

Pour l'assainissement, préoccupation plus récente mais aussi exigence communautaire, la loi du 3 janvier 1992 est plus contraignante. Ses dispositions, reprises aux articles L. 2224-8 et suivants du code général des collectivités territoriales, imposent explicitement aux communes la prise en charge des dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif, ainsi que le contrôle des dispositifs d'assainissement non collectif dans les zones relevant de ce régime.

Dans un cas comme dans l'autre, le code général des collectivités territoriales et le code des communes définissent les conditions d'exploitation, régie ou délégation, de ces services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Ils prévoient également selon quelles modalités peut s'organiser la coopération intercommunale.

De fait, toute la gamme des institutions existantes en la matière est utilisée : *syndicats à vocation unique* ou *multiple*, *syndicats mixtes*, *districts*, *communautés urbaines*, *communautés locales de l'eau* prévues par la loi du 3 janvier 1992 et, depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *communautés de villes* et *de communes*.

Ces structures s'empilent souvent de manière peu cohérente. La Cour des Comptes a ainsi relevé que telle commune d'Auvergne dépendait de quatre organismes différents, maîtres d'ouvrage partiels, pour son eau et son assainissement.

La loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 vise à simplifier et rationaliser cette architecture, tout en favorisant le développement de l'intercommunalité. Une telle évolution est assurément nécessaire dans la distribution d'eau, où le nombre des services est à peine inférieur à la moitié de celui, déjà très élevé, des communes.

2.3.3. Enfin, la gestion globale de la ressource et les incitations financières y afférentes sont du ressort d'un dispositif original, mais particulièrement complexe. Depuis la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, celles-ci sont clairement exclues du champ de la propriété privée, et régies par le principe de « l'usage partagé efficacement ».

A cet effet, le code des communes (articles R. 371-3 et R. 372-4) prévoit encore que les travaux d'alimentation en eau potable peuvent être subventionnés par le Ministère de l'Intérieur ou celui de l'Agriculture, selon la nature, urbaine ou rurale, des communes concernées. Mais ces dispositions, qui auraient pu constituer l'amorce d'un mécanisme national de péréquation, sont tombées en désuétude, de telle sorte que l'intervention financière directe de l'Etat est devenue marginale.

Seul le *Fonds national de Développement des Adductions d'Eau* (FNDAE), financé en partie par une redevance versée par tous les usagers de réseaux de distribution publique, contribue en zone rurale à des travaux d'alimentation en eau potable ainsi qu'à la maîtrise des pollutions d'origine agricole. Le projet de loi de finances pour 2000 se propose de le transformer en une section d'un **Fonds national de l'eau** aux objectifs plus ambitieux, puisqu'il comprendra en outre un *Fonds national de Solidarité pour l'Eau* qui sera alimenté par un prélèvement de solidarité pour l'eau versé à l'Etat par les agences de l'eau.

L'essentiel de la politique de l'eau restera toutefois mis en œuvre à l'échelon spécifique des *bassins* créés la loi du 16 décembre 1964. Au nombre de six en Métropole (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie), ces unités territoriales transcendent les découpages administratifs régionaux pour cerner au plus près la réalité hydrographique.

Chacune comporte une structure de concertation, le *comité de bassin*, et un établissement public, l'*agence de l'eau* (initialement dénommée *agence financière de bassin*), qui peut attribuer des subventions et prêts financés par des redevances qu'elle est habilitée à percevoir sur toute personne concernée par ses interventions.

L'existence de cet échelon géographique original n'est toutefois pas exclusive de l'exercice, par les collectivités territoriales traditionnelles, des prérogatives qu'elles tirent de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Les régions peuvent financer leurs propres projets, tandis que les départements ont souvent la responsabilité des services d'aide technique aux stations d'épuration (SATESE) et interviennent dans la répartition des aides du FNDAE.

2.4. Des réformes qui laissent de nombreuses questions non résolues

2.4.1. La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a sensiblement accru le rôle des comités de bassin. Organismes purement consultatifs à l'origine, ils sont désormais chargés d'adopter les *schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* (SDAGE) qui, sous réserve d'approbation par l'autorité administrative, fixent les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau au niveau du bassin, avant d'être déclinés par sous-bassins en *schémas d'aménagement et de gestion des eaux* (SAGE) élaborés par les commissions locales de l'eau.

Malgré la vision ambitieuse et globalisante dont il procède, le dispositif de la loi du 3 janvier 1992 comporte cependant des lacunes. Il échoue à appréhender la totalité du cycle physique de l'eau en s'abstenant notamment d'organiser le traitement des eaux de pluie. Or, celles-ci se trouvent de plus en plus polluées par le lessivage des sols qu'elles opèrent, et doivent être évacuées en quantités toujours plus importantes dans les réseaux, du fait de l'urbanisation et de l'imperméabilisation des sols.

Par ailleurs, si l'article 31 de ce texte habilite bien les collectivités territoriales à étudier, réaliser et exploiter tous ouvrages visant à l'approvisionnement en eau, les réseaux ainsi conçus n'ont nullement vocation à être interconnectés, contrairement à ce qu'exigerait la sécurité de l'alimentation des zones à forte population. On retrouve là les limites d'une intercommunalité exclusivement fondée sur l'adhésion volontaire des participants, dont le développement peut être bridé par les susceptibilités ou rivalités locales.

Enfin et surtout, la loi du 3 janvier 1992 ne dit mot des agences de l'eau. L'omission, qui n'a rien de fortuit, vise à ne pas remettre en cause un dispositif dont la fragilité juridique est devenue manifeste depuis que le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 23 juin 1982, considéré que les redevances perçues par les agences devaient « être rangées parmi les impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ».

Les agences de l'eau ne sont pas parvenues, en matière de tarifs, à l'efficacité économique

Comme l'a montré le rapport établi en 1997 par le Commissariat général du Plan⁶, les objectifs visés par la loi de 1964 sont loin d'avoir été atteints. Créées pour instaurer les conditions d'une tarification optimale, au sens du calcul économique, les agences ne sont qu'imparfaitement parvenues à répercuter les conséquences de la rareté de l'eau sur ses utilisateurs et à faire porter sur eux le coût des dommages qu'ils infligent à autrui.

Trop faibles pour être véritablement incitatives, trop peu différenciées pour permettre une concentration sur les points prioritaires du territoire, tenant trop peu compte des dégâts engendrés par certaines activités économiques, les redevances des agences de l'eau fonctionnent comme des cotisations à des mutuelles dont chaque sociétaire escompterait, sur longue période, un juste retour sous forme d'aides.

Certes, comme le souligne le rapport précité du Commissariat au Plan : « *Les Agences ne peuvent en aucun cas être tenues pour responsables, à elles seules, de l'évolution du prix de l'eau ; elles mènent leur action dans un cadre qui leur échappe en grande partie, où les stratégies d'acteurs se forment sans véritable régulation publique* ».

Il n'en reste pas moins que le consensus qui s'est établi depuis plus de trente-cinq ans en faveur du maintien en l'état d'un mécanisme reconnu comme inconstitutionnel, a rendu possibles des dérives qui ont parfois eu des conséquences dramatiques. L'exemple de la Bretagne montre que la « reconquête » de l'eau ne peut être obtenue par un simple saupoudrage d'aides financières, et requiert des mesures autrement contraignantes, notamment pour réduire les pollutions d'origine agricole.

L'intégration de l'eau dans le champ de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dite « écotaxe », puis l'adoption d'un mécanisme de financement des agences juridiquement plus satisfaisant dans le cadre du projet de loi sur l'eau dont Madame Dominique Voynet a annoncé la mise en chantier au Conseil des Ministres du 27 octobre 1999, devraient permettre une sortie de l'immobilisme actuel, et une évolution vers une meilleure mise en œuvre du principe « pollueur-payeur » que la loi « Barnier » du 2 février 1995 a théoriquement consacré.

2.4.2. A partir du milieu des années quatre-vingt, est progressivement apparue la nécessité d'une clarification du financement des activités politiques. Cette prise de conscience a été accélérée par des affaires, dont certaines ont connu un grand retentissement, mettant en cause la collusion d'élus locaux et d'entreprises.

Des mesures ont donc été prises d'une part pour apporter aux partis politiques des ressources qui ne soient plus dépendantes du bon vouloir des puissances d'argent et de pratiques occultes, d'autre part pour améliorer les conditions d'attribution des marchés publics et délégations de services publics.

⁶ *Evaluation du dispositif des Agences de l'Eau, rapport au Gouvernement, La Documentation française (1997).*

Le second de ces objectifs rejoignait le souci de la Commission européenne de ne plus voir les marchés des collectivités publiques réservés de fait aux entreprises locales. Une première loi, du 3 janvier 1991, allait ainsi viser différentes catégories de donneurs d'ordres, ouvrages et contrats qui échappaient jusqu'alors au formalisme propre aux marchés publics. Mais la distribution de l'eau potable était expressément exclue de son champ d'application, au même titre que l'énergie, les transports et les télécommunications.

Une réglementation très récente des marchés publics

Ces secteurs ne commencèrent à être réglementés qu'à la suite d'une directive du 17 septembre 1990 qui conduisit à l'adoption de la loi du 11 décembre 1992 soumettant notamment à mesures de publicité et à procédures de mise en concurrence, la passation par les délégataires d'eau et d'assainissement de leurs marchés de *fournitures* et de *travaux*, auparavant à leur entière discrétion. L'extension du champ d'application de ces règles de transparence à certains contrats de *services* fut réalisée ultérieurement par la loi du 22 janvier 1997 qui a transposé une nouvelle directive, en date du 14 juin 1993.

De telles dispositions font notamment obstacle à l'attribution privilégiée à des entreprises apparentées au délégataire, de travaux réalisés à des prix de convenance. Elles ne sont certainement pas étrangères à la perte d'engouement subie, au cours des années quatre-vingt-dix, par le système de la *concession*, progressivement délaissé au profit de l'*affermage* qui laisse à la collectivité territoriale délégante la qualité de maître d'ouvrage. Cependant, cette ouverture ne concerne pas les conditions d'attribution des délégations elles-mêmes.

Cet aspect ne fut véritablement abordé que par la loi « Sapin » du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, ultérieurement complétée par les lois « Barnier » et « Mazeaud-Séguin », datées respectivement des 2 et 8 février 1995.

Dans le domaine qui nous intéresse présentement, cet ensemble de textes introduit cinq innovations importantes : limitation de la durée initiale des contrats ; restrictions à leur prorogation par avenants ; organisation d'une certaine mise en concurrence lors du renouvellement des délégations ; prohibition des « droits d'entrée » ; obligation faite au délégataire de produire un rapport annuel, soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes.

Pourtant, avec quelques années de recul, **les limites de cette réforme apparaissent clairement.**

D'abord, certains aspects techniques pourraient faire l'objet de retouches. Ainsi, la pratique extrêmement malsaine des « droits d'entrée », qui fausse la concurrence tout en répercutant sur l'usager des charges qui auraient normalement dû être supportées par le budget communal, n'a pas été complètement éradiquée. Comme le souligne la Cour des Comptes, elle subsiste sous la forme fallacieuse de « *redevance d'occupation du domaine public capitalisée* ».

De même, le compte rendu annuel, auquel le délégataire est désormais astreint en vertu de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, n'est pas assez encadré par la réglementation pour informer de manière satisfaisante la collectivité délégante. Selon la Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies (FNCCR), le volet technique et surtout la partie financière en seraient généralement d'une lecture difficile, voire impossible en l'absence d'un audit extérieur complémentaire, coûteux et se heurtant parfois au « secret des affaires » invoqué par le délégataire.

Ensuite, le raccourcissement de la durée des délégations, condition première de l'ouverture du marché, ne se produit que très lentement. Non seulement les contrats et avenants conclus antérieurement n'ont pas été remis en cause par la loi, mais, ainsi que l'observe la Cour des Comptes, « *de nombreux contrats ont été renégociés, parfois avant leur terme normal, quelques mois ou quelques semaines avant son entrée en vigueur* ». Si l'on peut escompter environ 1 500 « consultations loi Sapin » par an vers le milieu de la prochaine décennie, on n'en est pas encore aujourd'hui à la moitié de ce rythme.

Enfin et surtout, il reste à vérifier que cette mise en concurrence périodique ne reste pas purement formelle. A cet égard, les chiffres disponibles sont quelque peu inquiétants, avec moins de 5 % de non reconduction du délégataire antérieur soit, au rythme actuel des consultations, environ *trois contrats sur mille* qui changeraient chaque année de titulaire. Ainsi, loin d'être un phénomène statistique résultant de la compensation d'une multitude de mouvements de sens opposés, **la stabilité des parts de marché paraît liée à des rigidités fortes.**

Face à ce constat, les opérateurs répondent que, à l'instar de ce que l'on observe en matière d'achats d'automobiles, la fidélité du client n'est pas exclusive d'une forte concurrence entre les fournisseurs. A l'appui de cette thèse, ils rappellent certaines baisses significatives de prix obtenues par des collectivités délégantes lors de la renégociation des contrats.

De son côté, l'Institut de la Gestion déléguée critique une disposition de la loi « Sapin » qui institue une ultime négociation après la remise des offres. Conçue pour maintenir le caractère *intuitu personae* des contrats de délégation, cette phase de la procédure pose de délicats problèmes, dans la mesure où elle dissuade les entreprises d'exprimer leur savoir-faire de peur d'en faire bénéficier leurs concurrents. Cette situation est d'autant plus regrettable que la Cour des Comptes a par ailleurs relevé de nombreux exemples qui « *prouvent qu'il est difficile de placer les candidats éventuels dans des conditions d'égalité face aux délégataires déjà en place, notamment lorsque ces derniers sont seuls à connaître des éléments financiers décisifs* ».

Or, la procédure de consultation instituée par la loi « Sapin » n'a de sens que si, nonobstant les avantages dont disposera toujours l'ancien délégataire, ses concurrents potentiels ne sont pas totalement découragés. L'expérience, que devrait bientôt confirmer l'enquête en cours de la Direction de l'Eau sur les renouvellements de délégations en 1998, montre que ce n'est malheureusement pas le cas : **le plus souvent, le délégataire en place est seul à présenter une offre.**

3. LES PROPOSITIONS : POUR UNE REGULATION RENFORCEE

3.1. Ni régulation autoritaire à l'anglaise, ni auto-régulation

3.1.1. Point n'est besoin d'être un libéral forcené pour convenir que l'Etat doit être avant tout un arbitre plutôt qu'un acteur direct du fonctionnement des marchés. Aussi est-il aujourd'hui à peu près universellement admis que les entreprises publiques intervenant dans des secteurs concurrentiels peuvent recourir à une ouverture de leur capital d'une amplitude variable – jusqu'à une éventuelle privatisation – dès lors que le débat public a permis d'établir qu'aucun motif stratégique ou d'ordre social ne s'y oppose, et que cette volonté est portée par une logique de développement industriel conforme à leur raison sociale.

Plus militante est d'évidence la doctrine qui, partant d'une analyse critique du rôle des monopoles publics, prône leur démantèlement en même temps que la privatisation des unités qui en sont issues, censées se livrer ensuite à une concurrence bénéfique pour le consommateur, conformément à ce qu'énonce la théorie. C'est le remède que la Banque mondiale tend invariablement à administrer aux pays en voie de développement qui sollicitent son appui. C'est aussi dans cette voie que s'est engagée l'Angleterre thachérienne, avec un succès pour le moins mitigé, ne serait-ce qu'au vu de ses transports collectifs.

S'agissant de la distribution d'eau aux particuliers, aussi bien d'ailleurs que celle de l'électricité, la solution anglaise ne se situe toutefois pas dans le même cadre. Le débat n'a pas porté sur l'organisation du secteur, avec l'appréciation des mérites et inconvénients respectifs d'un monopole supposé improductif et d'une concurrence éventuellement ruineuse. La privatisation mise en œuvre en 1989 n'a en rien affecté la structure d'un marché partagé en dix *Water companies* détenant chacune un monopole dans sa zone de compétence géographique.

Outre leur rôle classique de gestion globale de la ressource, de définition des normes (pollution, qualité) et de surveillance de leur respect, les pouvoirs publics ont donc la charge de **réguler les profits de monopoles privés assurant un service public**, et ce au moyen de la variable-clé du tarif.

Il s'agit là d'une mission essentielle, mais très délicate, ainsi que le directeur général de l'*Office of Water Services* (Ofwat), M. Ian Byatt, l'a exposé au Haut Conseil. Il préparait alors une *Price review* qui l'a conduit à préconiser une baisse de prix de 38 % au cours des cinq prochaines années, dont 14 % en moyenne dès l'an 2000⁷.

De telles décisions sont à la fois extrêmement difficiles à élaborer, car elles se fondent sur des données que les opérateurs ne sont pas spontanément disposés à fournir, et très sensibles, puisque en corrélation immédiate avec la valeur boursière des sociétés concernées (ainsi que l'ont montré les tâtonnements malheureux du régulateur britannique de l'électricité en 1994-1995).

Cette opposition frontale entre régulateur et opérateurs est la conséquence inéluctable du choix qui a été fait de *confier au secteur privé le soin de gérer un service public exploitant un monopole naturel*, en ne laissant jouer aucun rôle aux collectivités locales. Telle n'est pas l'option retenue par la France, à laquelle **la méthode britannique de régulation n'est donc pas transposable**.

⁷ Les décisions rendues publiques le 25 novembre 1999 par l'Ofwat ont été finalement moins sévères. Reconnaissant avoir sous-estimé le coût des mesures en faveur de l'environnement qu'elle impose en parallèle aux compagnies, l'autorité a décidé de limiter à 12 % en moyenne la baisse du prix de l'eau qui devra être appliquée à partir d'avril 2000. Les tarifs des deux filiales de *Northumbrian Water*, contrôlée par Suez-Lyonnaise des Eaux, baisseront ainsi de respectivement 13,8 et 19,4 %, contre 19 et 25 % initialement prévus. L'opérateur estime que son bénéfice net consolidé devrait s'en trouver amélioré de 10,7 millions d'euros par rapport à ses prévisions de juillet dernier

3.1.2. Selon la Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies (FNCCR), s'il n'existe pas de « régulation » de type anglo-saxon dans notre pays, les mêmes fonctions sont néanmoins assurées par les collectivités locales qui sont propriétaires des installations, maîtres d'ouvrage des travaux et détentrices du pouvoir d'organisation des services publics locaux, sous le contrôle des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes.

Certes, contrairement à ce qui se passe en Allemagne, l'exercice de ces prérogatives ne suppose pas, dans la majorité des cas, la gestion directe des services de distribution d'eau par les autorités publiques. Aux dires de certains, il s'agirait là d'une différence essentiellement culturelle ; une des personnalités auditionnées par le Haut Conseil exprimait assez joliment – mais avec un rien de provocation - cette idée en disant : « *l'élu local allemand est un entrepreneur, son homologue français un notable !* ».

S'il faut voir là l'origine du modèle local du « *service public à la française* », celui-ci peut aussi être considéré comme le précurseur objectif mais involontaire d'une pratique aujourd'hui très en vogue dans les entreprises privées, à savoir l'*externalisation* des tâches ne se rapportant pas directement à la mission fondamentale de l'organisme considéré, même si ce principe peut parfois cacher des motivations discutables.

Après tout, l'Etat n'entend pas, ou plus, fabriquer lui-même les crayons et les gommes nécessaires au travail de ses fonctionnaires. Se recentrer sur son « métier de base » est aujourd'hui un *leitmotiv* qui conduit à faire sous-traiter non seulement les activités traditionnellement considérées comme subalternes (nettoyage de locaux, comptabilité, etc) mais aussi des fonctions dont l'exercice direct était jugé essentiel avant que les perspectives d'économie et de qualité offertes par le recours à un prestataire ayant investi dans une spécialisation n'entraînent un changement radical de point de vue.

Ainsi, la conservation des titres, encore naguère considérée comme un pilier de l'activité du banquier, est-elle désormais confiée à quelques « usines » anonymes. De même, les équipementiers automobiles ne se contentent plus de fournir sièges ou rétroviseurs, mais vont jusqu'à proposer moteurs et « plates-formes » roulantes.

Ce n'est donc pas le principe de la délégation de service public qui est en cause, mais les modalités de sa mise en œuvre qui font problème. L'« auto-régulation » ne peut fonctionner que si l'autorité délégante dispose effectivement, à l'instar du donneur d'ordres vis-à-vis de son sous-traitant, de la capacité de contrôler l'activité du délégataire. Lors de son audition par le Haut Conseil, le Secrétaire général de la Communauté urbaine de Lille l'a parfaitement illustré à travers deux exemples contrastés.

Les transports urbains (métro, tramway, autobus) sont exploités à la satisfaction générale par une société privée dans le cadre de contrats de « régie intéressée » renouvelés, après consultation, tous les cinq ans. Le cahier des charges fixe des objectifs de qualité du service et définit des pénalités. Tout en restant parfaitement maîtrisé par la Communauté urbaine, notamment en matière de tarification, le système est très stimulant pour l'exploitant, qui est incité financièrement à développer le trafic.

En revanche, la distribution de l'eau se présente sous un jour beaucoup moins favorable. Suite à des dérives considérables dans les comptes de la concession, notamment 1 milliard de francs de provisions pour renouvellement de matériel dont les produits financiers n'étaient pas reversés à la Communauté urbaine, des négociations serrées ont permis d'obtenir une baisse du prix du m³ et une participation du concessionnaire à des travaux neufs. Mais le contrat, conclu à une époque où la maîtrise de la collectivité en la matière était très faible, n'a pu être davantage remis en cause.

Par sa souplesse, la délégation de service public constitue une tentation forte pour l'élu local. Certes, avec la moralisation du financement des activités politiques initiée par la loi « Sapin » et la rigueur accrue de l'autorité judiciaire, la corruption ne devrait plus constituer qu'un phénomène marginal. De même, la réduction artificielle de l'endettement des collectivités territoriales se heurte à la prohibition de la pratique des droits d'entrée. Mais, par rapport à la régie, la concession continue de présenter l'avantage de faire échapper le maire au risque, de plus en plus fréquent, de voir sa responsabilité pénale engagée pour faute inintentionnelle, ainsi que de lui permettre de financer des investissements hors de portée de sa commune. Il est donc essentiel que **la facilité de la délégation n'implique pas un abandon de ses prérogatives par l'autorité concédante.**

Or, comme le souligne Dominique Lorrain, expert pourtant très attaché au modèle théorique de l'auto-régulation, « *celui qui fait est celui qui sait* ». Et de recommander en conséquence que l'Etat veille « *à ce qu'il n'existe pas un monopole du savoir du seul côté de l'oligopole* ». Il s'agit d'une question de fait, et non de principe : face à une situation aujourd'hui excessivement favorable aux délégataires, quel poids la puissance publique doit-elle mettre dans la balance pour rétablir un équilibre satisfaisant ?

3.2. Permettre aux collectivités territoriales de décider mieux et plus souvent

3.2.1. La décentralisation a, dans le domaine de la distribution de l'eau comme dans bien d'autres, placé les élus locaux face à leurs responsabilités. Ainsi, les cahiers des charges types pour l'exploitation par concession ou affermage d'un service de distribution d'eau potable, dont une dernière version avait été approuvée par décret du 17 mars 1980, ont été abandonnés avec l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982. Comme le relève la Cour des Comptes, « *... les contrats de délégation, plus souvent imposés par les entreprises gestionnaires de réseaux que proposés par les collectivités dans le cadre de procédures de mise en concurrence, tendent à se banaliser, sous la forme hybride « d'affermage concessif ».* Il en résulte un manque de clarté des relations contractuelles, notamment en ce qui concerne l'investissement ».

Même les défenseurs les plus vigoureux des compétences des collectivités locales, qu'il n'est d'ailleurs nullement question de remettre en cause, s'accordent à reconnaître que cette situation n'est pas satisfaisante. « *La hausse importante du prix de l'eau, la multiplication des problèmes de qualité et le contexte des « affaires » ont entraîné une perte de confiance dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. Tous les responsables sont aujourd'hui conscients qu'il faut prendre les mesures nécessaires pour que les usagers retrouvent cette confiance* », estime ainsi la FNCCR.

Or, il n'est que trop évident que les **commissions consultatives locales, instituées par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, sont loin de jouer le rôle qui leur est théoriquement imparté.** L'information des usagers ne saurait être satisfaisante si celle des responsables est elle-même insuffisante. C'est pourquoi la FNCCR, conjointement avec l'Association des Maires de France, a créé en 1996 l'association « *Service Public 2000* » en vue de doter les collectivités d'une force d'expertise.

Cependant, l'assistance qu'elle propose pour une procédure de délégation est une opération lourde et coûteuse, à laquelle ne peuvent recourir que les plus grandes villes. Les autres se trouvent à la merci de cabinets de conseil dont l'indépendance à l'égard des groupes de sociétés délégataires n'est pas toujours établie.

Au delà du développement de l'assistance technique fournie par les services déconcentrés de l'Etat et les agences de l'eau, que pourrait faciliter la mise en place de missions interservices de l'eau (MISE) ainsi que les nouvelles attributions dévolues aux préfets dans le cadre de la loi de 1992 (mise en œuvre des SDAGE et des SAGE, organisation administrative du zonage dans les agglomérations), c'est aujourd'hui la question de **la création d'une structure nationale**, ne faisant pas double emploi avec l'instance de débat qu'est le Comité national de l'Eau institué par la loi de 1964, qui se trouve posée.

C'est dans un esprit que, suite à une communication sur « *la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau* » présentée par Madame Dominique Voynet au Conseil des Ministres du 20 mai 1998, un projet de décret portant création d'un **Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement** a été préparé par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Conçue sur le modèle des « autorités administratives indépendantes verticales » telles que le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, l'Autorité de régulation des Télécommunications ou la future Commission de régulation de l'Electricité, sans toutefois disposer de pouvoirs comparables, cette instance serait composée d'un petit nombre de magistrats et de personnalités qualifiées. Elle exercerait une triple mission de *consultation*, débouchant sur des avis publics, de *veille* et d'*alerte*, notamment en vue de la saisine du Conseil de la Concurrence, de la Commission des clauses abusives, des chambres régionales des comptes et le cas échéant des juridictions répressives, et enfin de *recommandations* pour la mise en œuvre de la réglementation relative à l'eau, à l'assainissement et aux délégations de service public.

Limitée dans ses ambitions par le choix fait à l'époque de ne pas s'engager dans la voie législative, cette réforme a été plutôt fraîchement accueillie par l'opinion. Sous le titre « *Demi-mesures* », les commentateurs du *Monde* daté du 21 mai 1998 écrivaient ainsi :

« Dominique Voynet semblait être décidée à réformer en profondeur la politique existante. Le poids de l'administration, les pressions d'autres ministères, en particulier de l'agriculture, la crainte des agences de l'eau de voir mis sous contrôle une grande partie de leurs moyens budgétaires par Bercy, ont eu raison de ses ardeurs réformatrices. La « grande loi » s'est transformée en une simple refonte administrative et réglementaire. »

« Ce n'est pas le Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement – la nouveauté du texte du ministère de l'environnement – qui pourra, à lui seul, restaurer la confiance des Français dans la gestion publique de l'eau ».

Paradoxalement, même les entreprises délégataires ont jugé trop timide ce texte censé renforcer la capacité d'intervention des pouvoirs publics. Dans son intervention au Comité national de l'Eau du 1^{er} décembre 1998, M. Gérard Payen, alors Président du Syndicat professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement (SPDE) déclarait à ce sujet :

« Lorsque Madame la Ministre a indiqué son intention de créer un Haut Conseil de l'Eau, notre profession y a souscrit sans réserve et l'a fait savoir. »

« Le projet de décret propose un Haut Conseil dont le seul objet est « l'amélioration de la transparence des SP⁸ de l'Eau ». C'est un objectif qui nous paraît bon mais insuffisant.(...) »

« Nous avons besoin d'un dispositif plus ambitieux capable d'appréhender l'ensemble des aspects du SP de l'Eau et de les clarifier aux yeux du public, une véritable Autorité Régulatrice à l'instar de l'Electricité ou du Téléphone. »

⁸ Services publics

« Un petit groupe de sages indépendants, compétents et incontestés, capables de rendre eux-mêmes des arbitrages et fondés à s'exprimer devant les médias sur tous les aspects de la gestion de l'eau, voilà ce qui serait une avancée significative.

*« Même si le secteur de l'Eau est plus complexe que celui de l'électricité ou du téléphone, avec des acteurs à plusieurs niveaux, il n'y a pas de raison pour que cela devienne un **SP au rabais** avec un Haut Conseil d'objet aussi limité. Ne ratons pas l'occasion de réconcilier les Français avec leur eau ».*

Avec comme objectif de **« contribuer à l'égalité d'accès des élus locaux, des usagers et des opérateurs publics et privés aux connaissances juridiques, techniques et financières en matière de gestion de ces services publics »**, le Haut Conseil de l'Eau souhaité par les professionnels devrait, comme l'a indiqué M. Bernard Prades, Président de l'Union nationale des Services publics industriels et commerciaux (UNSPIC), lors de son audition par le Haut Conseil du secteur public, remplir quatre fonctions :

- assurer une protection nationale du consommateur par un accès égal à l'information, et permettre notamment, grâce à des comparaisons en matière de prix, un étalonnage des divers systèmes de gestion du service de l'eau ;
- définir des normes correspondant à un objectif national de qualité, sachant qu'aujourd'hui pas moins de 74 paramètres caractérisent la « potabilité » d'une eau de consommation, contre 7 au début du siècle ;
- régler les conflits d'usages de la ressource en eau, actuellement arbitrés, au sein de chaque bassin versant, par les responsables politiques ;
- garantir, par une procédure d'agrément, la compétence et l'indépendance des organismes de conseil auxquels les collectivités locales sont susceptibles de faire appel.

3.2.2. La mission du Haut Conseil de l'Eau tel qu'il a été envisagé jusqu'ici, même renforcée conformément au souhait des entreprises délégataires, serait essentiellement informative. Elle viserait à réaliser une condition assurément nécessaire, mais en aucun cas suffisante pour que le fonctionnement du secteur devienne économiquement maîtrisé par l'autorité concédante et transparent pour l'utilisateur.

Comment imaginer en effet que l'utilisateur « se réconcilie avec son eau » si, étant parfaitement informé du caractère léonin du contrat signé par sa collectivité, il se sait condamné sans recours à surpayer le service correspondant pendant plusieurs décennies ? Pour qu'une réelle concurrence ait une chance de s'établir, il faut aussi que les délégations de service public puissent être remises en cause de manière suffisamment fréquente.

Les mesures adoptées au cours des années quatre-vingt-dix vont incontestablement dans le bon sens. La loi « Sapin » a posé en principe que les conventions de délégation de service public devraient être limitées dans leur durée, en fonction des prestations demandées au délégataire, et ne pouvaient dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises à la charge de ce dernier. Ces dispositions ont été complétées par la loi « Barnier » qui a expressément limité à vingt ans, sauf cas particulier soumis à examen du trésorier-payeur général, les délégations de service public dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets. Enfin, la loi « Mazeaud-Séguin » a étendu aux avenants entraînant une augmentation de plus de 5%, la compétence de la commission chargée de l'examen des offres recueillies dans le cadre des « consultations loi Sapin ».

On a vu toutefois au § 2.4.2. que la « montée en charge » du dispositif institué par la loi « Sapin » ne se faisait que très lentement et que, même lorsque son régime de croisière aura été atteint, c'est-à-dire vers le milieu de la première décennie du prochain siècle, le rythme annuel des consultations restera relativement faible.

Le dénouement de l'affaire de Grenoble illustre les inconvénients d'une telle inertie. Le contrat signé en 1989, dans des conditions dont chacun sait que la juridiction pénale a eu à connaître, prévoyait en effet une indemnité de 380 millions de francs en cas de rupture. Pour respecter néanmoins son engagement de reprendre en main la distribution de l'eau, la nouvelle équipe municipale s'était dans un premier temps appuyée sur une société d'économie mixte dont la ville détenait la majorité, la Société des Eaux de Grenoble, liée par un contrat de sous-traitance à la Société grenobloise d'Eau et d'Assainissement, filiale à 100 % de la Lyonnaise des Eaux. Mais les avenants passés à cet effet au contrat d'affermage ont été jugés non conformes à la loi « Sapin » par le Tribunal administratif. Aussi, pour ne pas s'engager dans une action en nullité à l'issue aléatoire et lointaine, la commune a dû se résoudre à négocier une résiliation, moyennant une pénalité ramenée à un peu plus de 85 millions de francs.

De même, le « bras de fer » entre la Communauté urbaine de Lille et la Société des Eaux du Nord, filiale commune 50-50 de Vivendi et Suez-Lyonnaise des Eaux n'a produit, comme indiqué au § 3.1.2., que des résultats modestes. Et encore a-t-il fallu aller devant le Tribunal administratif débattre de la signification d'un adjectif, pour obtenir la simple autorisation de discuter. Il va donc sans dire que le concessionnaire n'a envisagé à aucun moment de tirer les conséquences de la dégradation de ses relations avec l'autorité concédante, en mettant fin par anticipation à un contrat conclu en 1985 pour une durée de trente ans.

Même si l'année 1999 est venue apporter deux nouveaux exemples de renégociations (entre Dunkerque et la Lyonnaise, ainsi qu'entre Hyères et Vivendi) ayant abouti à une diminution du prix de l'eau, la tendance, telle qu'elle ressort des informations relevées par la DGCCRF et reprises en annexe, va clairement dans le sens opposé. Sur 35 avenants répertoriés entre 1991 et 1998, 6 seulement (dont ceux relatifs à Grenoble et à Lille) se sont traduits par des baisses tarifaires, tandis que certains autorisaient des hausses importantes, allant jusqu'à 30 % dans l'année suivant leur entrée en vigueur.

S'agissant des délégations parvenues à leur échéance, la situation n'est pas davantage satisfaisante. Sur 21 contrats recensés par la DGCCRF qui se sont trouvés dans ce cas entre 1993 et 1998, 20 ont donné lieu à reconduction du délégataire antérieur accompagnée, à de rares exceptions près (Macon, Embrun, Yssingeaux, Le Puy-en-Velay), de hausses de prix, souvent substantielles⁹.

Devant un tel constat, on ne peut qu'être tenté de procéder à une lecture restrictive de textes qui, malgré leur sévérité proclamée, font encore **la part trop belle aux délégataires en place**. C'est ainsi que, dans une réponse à une question écrite publiée au *Journal officiel* du 12 avril 1999, le Ministre de l'Intérieur estime que les *cessions* de contrats portant délégation de service public doivent aussi être soumises au formalisme de la loi « Sapin », ce qui revient en pratique à les interdire, faisant ainsi obstacle aux réorganisations internes des groupes, jusqu'ici pratiquées sous la seule réserve de l'agrément du nouveau titulaire par le concédant.

⁹ On relève par ailleurs des passages de la régie à l'affermage, générateurs d'économies à Colmar et Mandelieu-La Napoule, mais coûteux à Tulle, Dinan et surtout à Valenciennes, le cas de Montbéliard étant plus complexe (hausse de l'eau et baisse de l'assainissement). Il y a enfin deux villes qui reviennent à la régie pour le profit de leurs usagers : Alès et Pertuis.

Cette interprétation n'a au demeurant qu'une portée limitée puisque, selon la même réponse ministérielle, la loi « Sapin » s'appliquerait aux apports en société, scissions, fusions et absorptions, mais non à l'hypothèse d'une cession de titres de la société délégataire entraînant changement d'actionnaire majoritaire, lequel événement ne serait même pas subordonné, sauf stipulation contractuelle contraire, à l'accord de l'autorité délégante. Plutôt que de recourir à des artifices, mieux vaudrait donc se doter de moyens juridiques d'une concurrence plus active.

3.2.3. La procédure de consultation définie par la loi « Sapin » constitue un préalable indispensable. Mais d'autres mesures restent nécessaires **pour que la concurrence devienne réalité.**

Tout d'abord, il conviendrait de revoir la phase finale de négociation prévue par la loi « Sapin », dont on a souligné au § 2.4.2. qu'elle accordait une « prime au sortant » excessive. Comme le suggère la FNCCR, la solution la plus simple pour éliminer ce défaut de la procédure de délégation consiste à confier à la commission d'ouverture des plis le soin de choisir le candidat proposé à l'assemblée délibérante en vue de l'attribution du contrat. La négociation ne serait pas supprimée, mais son contenu serait défini comme une adaptation technique du contrat en vue de mieux satisfaire les besoins de la collectivité. Dans ce cadre, la modification du prix de l'offre initiale serait interdite et l'introduction dans le contrat d'innovations proposées par d'autres candidats non retenus serait subordonnée à un accord écrit donné par ces candidats.

Une fois attribuées, les délégations de service public ne se conçoivent que dans la durée. Pour autant, cette caractéristique ne doit pas faire obstacle à une mise en concurrence à un rythme plus rapide que celui du renouvellement des contrats. C'est dans cet esprit qu'un des participants à la table ronde organisée le 1^{er} juin 1999 par le Haut Conseil, M. Jean Gatty, a suggéré un mécanisme reposant sur la règle suivante : **tout investisseur peut prendre le contrôle d'une entreprise gérant un service public, avec son personnel, sa dette et ses contrats (à l'exception toutefois de ceux qui la liaient à des sociétés apparentées à son prédécesseur), dès lors qu'il s'engage sur une baisse, excédant un seuil significatif, du prix antérieurement pratiqué.** Bien entendu, cette cession d'actions implique que l'ancien propriétaire soit indemnisé à hauteur du capital qu'il avait investi.

La mise en œuvre de cette sorte d'OPA, dans laquelle les enchères ne porteraient pas sur la valeur de l'action de la société visée, mais sur le prix du service qu'elle rend aux usagers, suppose que soit défini un cadre juridique approprié, dont on trouvera l'esquisse législative en annexe, que l'on pourrait qualifier de « *régie affermée* ». Les collectivités qui choisiraient cette option nouvelle constitueraient à cet effet une « *société locale de gestion déléguée* » dont le délégataire s'approprierait les titres, sous réserve de les restituer le moment venu à un éventuel mieux disant. Un tel dispositif permettrait notamment de résoudre, mieux que par le recours à l'article L. 122-12 du code du travail, les problèmes sociaux qui pourraient se multiplier si la mobilité des délégataires devait s'accroître.

Quelles protections pour les salariés en cas de changement de gestionnaire du service ?

Le développement de la concurrence dans les services publics fonctionnant sous le régime de la délégation peut constituer une menace pour les salariés concernés.

En cas d'éviction du délégataire en place, la première question qui se pose est celle de la **sauvegarde de l'emploi de son personnel**. Le second alinéa de l'article L. 122-12 du Code du Travail qui, dès avant-guerre, avait été interprété de manière extensive par une jurisprudence relative à un changement de concessionnaire de distribution d'électricité (arrêt *Goupy*, 1934), dispose à cet égard que s'il « *survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.* »

La Cour de Cassation a toutefois introduit un certain nombre de restrictions à ce principe. Elle considère qu'il ne s'applique en cas de succession de prestataires de services sur un même marché que lorsque le changement de prestataire s'accompagne « *du transfert d'une entité économique autonome ayant conservé son identité et dont l'activité est poursuivie* » (Soc. 6 nov. 1991), ce qui suppose simultanément « *un transfert des moyens d'exploitation (locaux, matériels, équipements...)* » (Soc. 13 déc. 1995).

Même si ces conditions sont remplies, la subsistance des contrats de travail qui en découle ne garantit pas, dans leur intégralité, la **préservation des avantages sociaux antérieurement acquis**. Certes, en vertu du septième alinéa de l'article L. 132-8 du Code du Travail, l'ancienne convention collective continue de produire ses effets pendant une période de douze mois. Mais, s'il n'a pas été conclu de convention de substitution à cette échéance, c'est la convention collective du nouvel employeur qui s'applique, avec seulement le maintien des droits individuellement acquis.

Il ne pourra être remédié à cette situation que si une convention collective de branche unique, de portée nationale et susceptible d'extension est mise en place, comme plusieurs organisations syndicales de salariés l'ont souhaité pour couvrir l'ensemble du secteur de la distribution d'eau.

Avec l'adoption du mécanisme de la « société locale de gestion déléguée », ces difficultés tomberaient d'elles-mêmes, puisque le changement d'exploitant du service se ferait sans modification de la personne de l'employeur.

Resterait enfin à traiter le cas des délégations en cours, dont certaines, qui ne sont certainement pas exemptes de clauses abusives, n'arriveront normalement à leur terme qu'après 2020. Leur remise en cause doit pouvoir se faire sur le fondement d'une jurisprudence administrative qui a de tout temps admis qu'en matière de service public, un contrat pouvait être unilatéralement modifié dans son économie, voire purement et simplement résilié, sous la seule réserve d'une indemnisation appropriée. Mais sans doute faudra-t-il que le législateur se prononce sur ce point, de manière à ce que l'éradication des conséquences des pratiques abusives des trente dernières années ne se transforme pas en enrichissement sans cause pour les opérateurs.

3.3. Aller plus loin en instituant une véritable autorité d'arbitrage et de contrôle

3.3.1. Pour veiller au bon fonctionnement du marché des services publics locaux ainsi juridiquement remodelé, on pense de prime abord à une instance « généraliste » telle que le Conseil de la Concurrence. Plusieurs raisons peuvent être invoquées en ce sens, à commencer par le fait qu'il n'existe pas de droit spécifique pour l'eau et les autres services urbains. Il reviendrait donc à une autorité juridictionnelle statuant *a posteriori* sur les manquements qui lui sont soumis, d'assurer, par son existence plus que par les décisions prises sur des cas d'espèce, le respect du droit commun dans le secteur considéré, à la différence d'un régulateur qui intervient *a priori*, le cas échéant par voie de discrimination positive, pour structurer de façon satisfaisante le marché par des mesures qu'il édicte.

Le Conseil de la Concurrence

Créé par l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, le Conseil de la Concurrence est, à la différence de l'ancienne Commission de la Concurrence à laquelle il s'est substitué, une véritable autorité administrative indépendante.

Composé de dix-sept membres, dont huit magistrats, quatre personnalités qualifiées et cinq professionnels, il veille au fonctionnement concurrentiel des marchés, en application des articles 7, 8 et 10-1 de ladite ordonnance, ainsi que des articles 81 (ex-85) et 82 (ex-86) du Traité de Rome, qui répriment les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante.

Sa compétence est universelle. Elle s'applique aux activités des entreprises du secteur privé, mais également à celles des collectivités publiques et de l'Etat, en matière de production, de distribution et de services, y compris dans le cadre de conventions de délégation de services publics.

Le Conseil de la Concurrence est une autorité administrative dotée de pouvoirs quasi-juridictionnels visant à sanctionner les pratiques anticoncurrentielles, dont les décisions sont soumises en appel à la Cour d'appel de Paris. Les règles de la procédure qui s'imposent à lui sont de nature quasi pénale. Ainsi, et comme tout juge, il n'élabore pas de règle, n'a pas de pouvoir réglementaire. Il a cependant un rôle consultatif.

Ainsi, il peut être saisi par le gouvernement, par les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ou de consommateurs de toute question relative à la concurrence et doit être consulté sur tout régime nouveau ayant un impact sur la structure concurrentielle des marchés. Peuvent aussi lui être soumises pour avis, par le ministre chargé de l'économie, les concentrations susceptibles de porter atteinte à la concurrence.

En cas d'atteinte grave et immédiate au fonctionnement des marchés, à la viabilité des entreprises ou à l'intérêt des consommateurs, il peut prendre des mesures conservatoires, voisines dans leur nature des référés juridictionnels, avant de statuer au fond.

A cette conception théorique, s'oppose tout d'abord le constat de l'incapacité pratique, clairement mise en évidence lors de l'audition par le Haut Conseil des représentants du Conseil de la Concurrence, dans laquelle cette instance se trouve pour traiter les problèmes de l'eau. Certains obstacles, tels que le manque de moyens humains et matériels, pourraient sans doute être assez aisément levés, notamment en réexaminant les prérogatives en matière d'enquêtes que l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 a laissées à la DGCCRF.

Mais d'autres difficultés touchent aux règles de fonctionnement de l'institution, engorgée par des affaires mineures dont elle est souvent saisie pour des motifs étrangers au droit de la concurrence, et empêchée de s'auto-saisir, surtout depuis que la Cour de Cassation, faisant sienne une interprétation stricte de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, a accentué la « judiciarisation » des autorités administratives indépendantes dotées du pouvoir de prononcer des sanctions.

L'application de l'ordonnance de 1986 au secteur de l'eau a certes donné de premiers résultats depuis 1998. En 1997, il avait été constaté que le groupe de la Lyonnaise des Eaux, propriétaire des installations de production d'eau et de la quasi-totalité des réseaux d'adduction d'eau de l'Essonne, utilisait cette situation pour obtenir systématiquement le renouvellement de ses contrats de délégation du service de distribution d'eau potable. A la suite de la saisine du Conseil de la Concurrence par le maire de Saint-Michel sur Orge, puis de celle de l'association de consommateurs UFC, l'enquête menée par la DGCCRF avait mis en évidence que le groupe de la Lyonnaise des Eaux utilisait abusivement l'avantage procuré par la connaissance, que lui seul détenait, du prix de cession de l'eau potable à la production dans le département. Le Ministre avait à son tour saisi le Conseil et demandé une mesure conservatoire que la Cour d'appel de Paris a finalement retenue dans une décision du 29 juin 1998 : il a été enjoint à la Lyonnaise des Eaux de communiquer, dans un délai de quatre jours, son prix de vente en gros de l'eau potable à tout tiers qui en ferait la demande en vue de se porter candidat à des procédures de mise en concurrence pour le renouvellement des contrats d'affermage.

Il n'en reste pas moins que la rareté des saisines directes du Conseil de la Concurrence sur les questions d'eau et de services urbains peut être considérée comme l'indice d'une spécificité de ce marché, au même titre que celui des télécommunications, de l'audiovisuel, de la bourse ou de la banque. N'est-on pas en présence d'un marché oligopolistique sur lequel l'entrée est pratiquement impossible ? Cette caractéristique n'est-elle pas de nature à justifier l'intervention d'un régulateur spécialisé, dès lors que l'article 43 de l'ordonnance de 1986, qui permet en théorie au Gouvernement, sur demande du Conseil de la Concurrence, de s'opposer à des concentrations abusives de puissance économique, se révèle impossible à mettre en œuvre ?

Comme le souligne la Cour des Comptes, l'insuffisance de la concurrence pèse à la fois sur le processus d'attribution des délégations et sur la réalisation des investissements. A ce sujet, elle relève que « *la spécificité des techniques utilisées dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement autant que la concentration des entreprises en groupes oligopolistiques sont un obstacle à l'exercice d'une véritable concurrence pour l'attribution des marchés de travaux* ».

En fait, les deux phénomènes sont étroitement liés. C'est parce que les marchés en cause ne sont pas « contestables » au sens des économistes Baumol, Panzar et Willig, c'est-à-dire qu'ils comportent un coût d'entrée relativement élevé, qu'ils n'intéressent qu'un petit nombre d'opérateurs. Dans un savant article intitulé « *Coûts irrécupérables et structures de marché endogène : le cas des marchés régis par appel d'offres* » paru dans la *Revue d'économie politique* de mai-juin 1992, Michel Mougeot et Florence Naegelen montrent ainsi qu'une politique d'élargissement de la concurrence ou d'ouverture des frontières sera impuissante à augmenter le nombre d'intervenants, si par ailleurs les pouvoirs publics ne prennent pas en charge les coûts irrécupérables.

A ces observations purement économiques, s'ajoute une considération que le Haut Conseil du secteur public tient pour absolument essentielle : **qu'elles soient exercées directement ou déléguées, les activités industrielles et commerciales présentement étudiées doivent l'être dans le respect des principes du service public.** Or, lors de son audition, le Conseil de la Concurrence avait fait valoir que le droit commun qu'il a en charge de faire respecter ne permet pas de s'opposer à l'existence de subventions croisées au sein d'une société privée. C'est donc bien un autre droit, spécifique, qu'il convient d'appliquer au secteur de l'eau et des services urbains.

Telle devrait donc être la mission d'une **Autorité de régulation de l'eau et des services urbains, autorité administrative indépendante dont les pouvoirs d'injonction ne peuvent évidemment procéder que de la loi.** A cet égard, il convient de souligner qu'à la différence d'autres autorités dont la création a pu être perçue comme une manifestation de méfiance à l'égard de l'administration traditionnelle, la mise en place de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains ne déposséderait personne de ses prérogatives, puisqu'il s'agirait en fait d'instituer un pouvoir nouveau démocratiquement contrôlé. De surcroît, l'action de ce régulateur pourrait parfaitement s'articuler avec celle du Conseil de la Concurrence dans l'exercice de ses compétences normales, comme c'est déjà le cas avec d'autres autorités administratives indépendantes sectorielles.

3.3.2. L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains serait d'abord un organe d'**observation**, d'**information** et de **transparence**. A ce titre, elle reprendrait les attributions du Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement en cours de mise en place. Comme le suggère la FNCCR, elle aurait notamment pour missions de :

- développer les statistiques concernant les services d'eau et d'assainissement ;
- mettre au point des méthodes pratiques permettant de mieux maîtriser le prix de l'eau, car l'application des concepts théoriques existants n'est pas simple ;
- développer des indicateurs de performance utilisables pour évaluer l'efficacité des services ;
- promouvoir le développement de l'intercommunalité pour la gestion des services d'eau et d'assainissement ;
- en ce qui concerne les régies, inciter l'Etat à prendre les mesures qui le concernent pour améliorer leur fonctionnement ;
- en ce qui concerne la gestion déléguée, mettre au point des améliorations de la procédure de délégation, des contrats et des rapports annuels des délégataires ; réfléchir à l'application d'un taux raisonnable de rendement du capital investi (« *fair rate of return* » souvent évoqué dans la gestion des services publics dans pays anglo-saxons) ;
- examiner l'organisation du secteur du conseil aux collectivités, et définir un cadre garantissant à celles-ci de disposer, quand elles le souhaitent, de l'appui d'experts compétents et objectifs ;

- écouter les usagers et proposer des solutions répondant à leurs attentes d'ordre général (les questions ponctuelles restant du ressort des autorités locales) ;
- évaluer l'efficacité de la police de l'eau (la disponibilité et la qualité des ressources en eau étant un facteur majeur pour la distribution d'eau potable, et des difficultés importantes sont prévisibles si les activités agricoles ne sont pas maîtrisées).

Mais surtout, elle disposerait de tous les pouvoirs d'un véritable **régulateur** tout à la fois apte à :

- dans le respect des règles constitutionnelles relatives à l'exercice du pouvoir réglementaire, édicter des normes s'imposant aux collectivités locales comme aux délégataires (rédaction de cahiers des charges types précisant notamment les obligations de renouvellement des installations et les modalités de financement des investissements, prohibition de clauses abusives, standardisation des formules d'indexation et des durées des délégations en fonction des caractéristiques du service) ;
- contrôler l'application effective de ces normes et plus généralement de l'ensemble de la réglementation spécifique au secteur, et disposer à cet effet de pouvoirs d'investigation ;
- prononcer des injonctions en cas de manquements constatés, allant jusqu'à la résiliation des contrats irrégulièrement passés ou exécutés.

Il va sans dire que la réalisation d'objectifs aussi ambitieux suppose que l'Autorité dispose de moyens budgétaires appropriés. Car faire baisser le prix de l'eau aura un coût, encore que sans commune mesure avec les économies procurées aux consommateurs.

Certains membres du Haut Conseil ont jugé insuffisantes les prérogatives qui seraient ainsi confiées à l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains. Ils ont estimé que l'Autorité devrait, à l'instar de ses homologues, disposer d'un pouvoir propre d'autorisation et de sanction. Il a cependant été fait valoir que le contrôle *a priori* des conventions de délégation de service public se heurterait au principe de libre administration des collectivités territoriales. Il n'a pas paru non plus opportun au Haut Conseil de donner à l'Autorité la possibilité de prononcer des sanctions pécuniaires, dès lors qu'elle pourra saisir le Conseil de la Concurrence des manquements constatés, notamment en cas d'entente lors des consultations prévues par la loi.

On trouvera en annexe la proposition esquissée d'une loi de régulation de l'eau et des services urbains qui pourrait constituer le support juridique de **cette réforme dont la nécessité n'est que trop évidente**. Sans doute le Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement, s'il est mis en place dans des délais assez brefs, pourrait-il utilement contribuer à la mise au point de ce texte législatif.

Ce texte abrogerait en premier lieu le dernier alinéa de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi « Sapin », instituant une phase finale de négociation dont l'Institut de la Gestion déléguée a mis en évidence les inconvénients.

Il réécrirait ensuite l'article L. 1411-2 du même code, lui aussi issu de la loi « Sapin » modifiée, en faisant apparaître le rôle de l'Autorité dans la fixation des durées maximales des conventions de délégations de service public, la détermination des mécanismes d'indexation des tarifs et la remise en cause de certains contrats. Corrélativement, il supprimerait l'intervention du trésorier-payeur général en cas de dépassement de la durée de vingt ans dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets.

Puis, en liaison avec la suppression de la phase finale de négociation, le texte modifierait l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales pour donner, comme le suggère la FNCCR, à la commission d'examen des offres le pouvoir de choisir le délégataire.

Enfin, il serait ajouté au code général des collectivités territoriales un chapitre consacré à l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains qui, après avoir fixé les règles de fonctionnement de l'institution, préciserait ses pouvoirs, notamment en matière de cassation de contrats pour non conformité à la réglementation voire, lorsque leur durée restant à courir excède quinze ans, pour absence d'équilibre économique satisfaisant au regard des impératifs du service public.

Annexes

Projets de textes législatifs et réglementaires

- Décret portant création du Haut Conseil du service public de l'Eau et de l'Assainissement
- Proposition d'une loi de régulation de l'eau et des services urbains
- Proposition d'une loi relative aux sociétés locales de gestion déléguée

Documents techniques de source administrative

- Informations sur les changements de gestion des services de distribution d'eau et d'assainissement, collectées par la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
- Fiche technique sur la non prise en compte d'un « effet qualité » dans la mesure de l'évolution des prix de l'eau, établie par l'INSEE

Table ronde du 1^{er} juin 1999

avec MM. Daniel CAILLE (Générale des Eaux), Jean GATTY (IEP Paris), Claude HENRY (CNRS - Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie), Dominique LORRAIN (CNRS - EHESS, Centre d'Etude des Mouvements sociaux), Josy MOINET (FNCCR) et Gérard PAYEN (Lyonnaise des Eaux)

Auditions

- M. Ian C.R. BYATT (Ofwat)
- MM. Pierre CORTESSE & Patrick HUBERT (Conseil de la Concurrence)
- M. Jean-Louis DESTANDAU (Communauté urbaine de Lille)
- M. Bernard PRADES (UNSPIC)
- M. Jacques SENNEPIN (SAUR)
- MM. Jacques TCHENG & Jean-Pierre BOREL (Société des Eaux de Grenoble)

**Projet de décret portant création du Haut Conseil du service public
de l'Eau et de l'Assainissement**

DECRET N° DU PORTANT CREATION DU HAUT
CONSEIL DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment le titre II du livre II de sa deuxième partie.

Vu la loi n° 92 - 3 du 3 janvier 1992 sur l'eau modifiée et notamment son article 13,

Vu le code des communes et notamment ses articles R. 371 - 1 à R. 372 - 18,

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du ...

Vu l'avis du comité national de l'eau en date du ...

Vu l'avis du conseil national de la consommation en date du...

Le Conseil d'Etat entendu,

Décète:

ARTICLE 1

Il est créé un haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement.

ARTICLE 2

Le haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement est chargé de veiller à l'amélioration de la transparence des services publics de l'eau et de l'assainissement. Il contribue à l'égalité d'accès des élus locaux, des usagers, des associations de protection de l'environnement et des opérateurs publics ou privés à toute information relative à ces services publics.

A cette fin, il exerce une mission consultative ainsi que de veille et d'alerte des autorités compétentes. Il émet des avis publics et des recommandations pour la mise en oeuvre et l'amélioration de la réglementation relative à l'eau, à l'assainissement et aux délégations de service public dans ce domaine.

ARTICLE 3.

Le haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement est composé de six membres nommés pour une durée de six ans par décret:

- trois magistrats proposés respectivement par le premier président de la Cour des comptes, par le vice - président du Conseil d'Etat et par le président de la Cour de cassation,
- une personne qualifiée proposée par le bureau de l'association des maires de France,
- deux personnes qualifiées dans les domaines de l'environnement et de la consommation.

Les membres du haut conseil ne sont pas révocables à raison des opinions ou des actes résultant de leur participation à cette instance.

Le haut conseil ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres sont présents. Il délibère à la majorité des membres présents. Il adopte son règlement intérieur.

Si l'un des membres du haut conseil ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, un nouveau membre est nommé pour le remplacer et exerce ses fonctions pour la durée du mandat restant à courir.

Le président est nommé pour six ans par décret.

Le mandat des membres du haut conseil n'est pas renouvelable.

Les membres du haut conseil ne peuvent être nommés au -delà de l'âge de soixante - cinq ans.

ARTICLE 4

La fonction de membre du haut conseil est incompatible avec toute activité professionnelle dans un service ou dans une entreprise du secteur de l'eau et de l'assainissement ainsi qu'avec toute détention directe ou indirecte d'intérêts dans le même secteur.

Les membres sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

Le président et les membres du haut conseil reçoivent une rémunération indemnitaire qui est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement.

ARTICLE 5

Le haut conseil peut soumettre toute question relevant de sa compétence à une commission consultative composée de cinq représentants des associations de consommateurs, de cinq représentants des associations de protection de la nature et de l'environnement et de cinq représentants des entreprises de distribution d'eau et d'assainissement.

Cette commission est placée auprès du comité national de l'eau.

Les membres de la commission sont désignés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de la consommation et des collectivités locales.

ARTICLE 6

Le haut conseil dispose d'un service qui est placé sous l'autorité du président. Le directeur et les agents du service sont nommés par le président. Le directeur et les collaborateurs qu'il désigne assistent aux délibérations du haut conseil et en assurent l'exécution.

Le haut conseil peut employer des fonctionnaires en position d'activité ou des agents contractuels de l'Etat mis à sa disposition par les ministères ou établissements concernés.

Le président peut faire appel, avec l'accord des ministres intéressés, aux services et établissements publics de l'Etat dont le concours est nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Le président peut donner délégation au directeur pour signer tous actes relatifs au fonctionnement du haut conseil et à l'exécution de ses délibérations.

Les personnels des services du haut conseil sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

ARTICLE 7

Le haut conseil propose au ministre chargé de l'environnement, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Ces crédits sont inscrits dans le compte spécial du trésor auquel est affectée la part relative à l'eau de la taxe générale sur les activités polluantes.

Le président est ordonnateur des dépenses du haut conseil. Il présente les comptes du haut conseil au contrôle de la Cour des comptes.

ARTICLE 8

Le haut conseil peut, à son initiative ou sur demande des ministres concernés, des collectivités territoriales, des associations nationales de consommateurs ou de protection de la nature et de l'environnement, rendre des avis publics et des recommandations, dans le champ de sa compétence, notamment sur toute question relative:

- aux prix et à leur facturation,
- à la passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public,
- à la gestion des régies et des délégations de service public,
- à la qualité,
- à l'information du public.

Il est consulté par les ministres compétents sur les projets de textes relatifs à la tarification de l'eau et au service public de l'eau et de l'assainissement.

Il peut prendre l'initiative d'avis sur toute question relevant de sa compétence.

Ses avis sont rendus publics.

ARTICLE 9

Le président propose au ministre chargé de la consommation de saisir le conseil de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques

entravant le libre exercice de la concurrence dont le haut conseil a connaissance en matière de service public de l'eau et de l'assainissement. Il propose de le saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence.

Il propose au ministre chargé de la consommation de saisir la commission des clauses abusives ou le conseil national de la consommation de problèmes relatifs au service public de l'eau et de l'assainissement dont le haut conseil a connaissance.

Il avise les commissaires du gouvernement près les chambres régionales des comptes de toute information dont il a connaissance susceptible de révéler des irrégularités comptables ou des fautes dans la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement.

Il saisit le préfet de toute irrégularité relative au service public de l'eau et de l'assainissement et susceptible d'appeler un contrôle de légalité, dont il a connaissance.

Il informe le procureur de la République des faits dont il a connaissance en matière de service public de l'eau et de l'assainissement et qui sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

ARTICLE 10

Le haut conseil établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de ses activités et notamment des suites apportées à ses interventions par les autorités qu'il a saisies. Il peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du service public de l'eau et de l'assainissement.

Ce rapport est adressé au Premier ministre et aux ministres intéressés, au Parlement, à la Cour des comptes, au Comité national de l'eau et au Conseil national de la consommation.

Le haut conseil peut être entendu par les commissions permanentes du Parlement compétentes en matière de service public de l'eau et de l'assainissement. Ces dernières peuvent consulter le haut conseil sur toute question concernant ce service public.

Il peut aussi être entendu par le Comité national de l'eau et par le Conseil national de la consommation.

ARTICLE 11

Le haut conseil peut procéder à des expertises, mener des études, recueillir des données et mener toute action d'information dans le domaine du service public de l'eau et de l'assainissement.

ARTICLE 12

Le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la santé, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du budget, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Proposition d'une loi de régulation de l'eau et des services urbains

Proposition d'une loi de régulation de l'eau et des services urbains

Art. 1^{er} - Le quatrième alinéa de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

Art. 2. - L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 1411-2. - Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire, sans pouvoir dépasser les plafonds fixés en fonction des caractéristiques du service par l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains dans les conditions prévues à l'article L. 2225-8. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en oeuvre, telle que définie par l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains dans les conditions prévues à l'article L. 2225-8.

« Une délégation de service public ne peut être prolongée que :

« a) Pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an ;

« b) Lorsque le délégataire 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 délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

« La prolongation mentionnée au a ou au b ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante.

« Nonobstant toutes stipulations contractuelles contraires, les conventions de délégation de service public, y compris celles conclues avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions, sont résiliées sur injonction de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains faite en application de l'article L. 2225-9. Le délégataire ne peut alors prétendre à une indemnité supérieure à la valeur non amortie des installations qu'il a réalisées pour le compte de la collectivité, déduction faite, le cas échéant, des paiements effectués par le concédant, soit à titre d'avances ou de subvention pour la partie non utilisée de celle-ci, soit en exécution d'une garantie accordée pour le financement de l'opération.

« Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation. Sont également prohibées les clauses déclarées abusives par l'Autonté de régulation de l'eau et des services urbains dans les conditions prévues à l'article L. 2225-8.

« Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions. Le versement par le délégataire de droits d'entrée à la collectivité délégante est interdit quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets.

« La convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution, conformément aux prescriptions établies par l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains dans les conditions prévues à l'article L. 2225-8.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3. - Le dernier alinéa de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'avis de la commission désigne, sauf en cas d'appel d'offres déclaré infructueux, l'entreprise sélectionnée. L'autorité habilitée à signer la convention engage alors toute discussion utile avec le candidat retenu. L'offre ainsi aménagée est transmise, avec le rapport de la commission analysant notamment les propositions qu'elle a examinées et les raisons de son choix, à l'assemblée délibérante ».

Art. 4. - A l'article L. 1411-9 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Ces informations sont communiquées dans les mêmes délais à l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains instituée à l'article L. 2225-2 »

Art. 5. - Il est ajouté, au titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V : Régulation de l'eau et des services urbains

« Art. L. 2225-1. - Le présent chapitre s'applique à la distribution d'eau potable, à l'assainissement et plus généralement à tous les services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial au sens de l'article L. 2221-1, dont la compétence a été dévolue aux communes ou à leurs groupements, et ce quel que soit le mode d'exploitation desdits services, sauf en cas de délégation à un concessionnaire désigné par des dispositions législatives spécifiques.

« Art. L. 2225-2. - La fonction de régulation du secteur de l'eau et des services urbains est exercée au nom de l'Etat, sans préjudice des attributions de son représentant en matière de contrôle de la légalité, par l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains.

« Art. L. 2225-3. - L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains est composée de cinq membres nommés en raison de leur qualification dans les domaines juridique, technique et de l'économie des territoires pour un mandat de six ans. Trois membres, dont le président, sont nommés par décret. Les deux autres membres sont respectivement nommés par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

« Les membres de l'autorité nommés par décret sont renouvelés par tiers tous les deux ans.

« Les membres de l'autorité ne sont pas révocables.

« L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres sont présents. Elle délibère à la majorité des membres présents.

« Si l'un des membres de l'autorité ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, le membre nommé pour le remplacer exerce ses fonctions pour la durée du mandat restant à courir.

« Pour la constitution de l'autorité, le président est nommé pour six ans. La durée du mandat des deux autres membres nommés par décret est fixée, par tirage au sort, à quatre ans pour l'un et à deux ans pour l'autre. La durée du mandat des deux membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires est fixée, par tirage au sort, à quatre ans pour l'un et six ans pour l'autre.

« Le mandat des membres de l'autorité n'est pas renouvelable. Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux membres dont le mandat, en application de l'un ou l'autre des deux alinéas ci-dessus, n'a pas excédé deux ans.

« Les membres de l'autorité ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

« Art. L. 22254. - La fonction de membre de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains est incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise délégataire de services urbains. Les membres de l'Autorité de régulation de l'eau et de services urbains ne peuvent être membres des organismes nationaux mentionnés au livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales, ni des comités institués par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

« Les membres de l'autorité sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

« Le président et les membres de l'autorité reçoivent respectivement un traitement égal à celui afférent à la première et à la seconde des deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.

« Art. L. 2225-5. - L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains dispose de services qui sont placés sous l'autorité de son président.

« L'autorité peut employer des fonctionnaires en position d'activité dans les mêmes conditions que le ministère chargé de l'équipement. Elle peut recruter des agents contractuels.

« Les personnels des services de l'autorité sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

« Art. L. 2225-6. - Les ressources de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances dans les conditions fixées par les lois de finances ou par décret en Conseil d'Etat.

« L'autorité propose au ministre chargé de l'équipement, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires, en sus des ressources mentionnées au premier alinéa, à l'accomplissement de ses missions.

« Ces crédits sont inscrits au budget général de l'Etat. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion.

« Le président de l'autorité est ordonnateur des dépenses. Il présente les comptes de l'autorité au contrôle de la Cour des Comptes.

« Art. L. 2225-7. - L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur de l'eau et des services urbains et participe à leur mise en oeuvre.

« L'autorité est associée, à la demande du ministre chargé de l'équipement, à la préparation de la position française dans les négociations internationales dans le domaine de l'eau et des services urbains. Elle participe, à la demande du ministre chargé de l'équipement, à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires compétentes en ce domaine.

« Art. L. 2225-8. - Dans le respect des dispositions du présent code et de ses règlements d'application, l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains précise les règles d'établissement des conventions de délégation de service public concernant :

« 1° - Les obligations de renouvellement des installations mises à la charge du délégataire ;

« 2° - Les modalités de financement des investissements ;

« 3° - Les clauses prohibées en raison de leur caractère abusif ;

« 4° - Les formules d'indexation des prix ;

« 5° - La durée des délégations en fonction des caractéristiques du service.

« Les décisions prises en application du présent article sont, après homologation par arrêté du ministre chargé de l'équipement, publiées au *Journal officiel*.

« Art. L. 2225-9. - L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains peut examiner, à la demande de tout intéressé ou en se saisissant d'office, toute convention de délégation de service public entrant dans le champ de l'article L. 2225-1.

« Si l'autorité estime qu'une convention ne respecte pas les règles de droit en vigueur, elle enjoint à la collectivité délégante de négocier un avenant de mise en conformité ou, à défaut, de résilier le contrat dans les conditions définies au quatrième alinéa de l'article L. 1411-2.

« Lorsque la durée restant à courir de la convention excède quinze ans, l'autorité peut, même en l'absence de tout manquement juridique, en exiger dans les mêmes conditions la modification ou, à défaut, la résiliation, si elle estime qu'en l'état le texte n'assure pas un équilibre économique satisfaisant au regard des impératifs du service public.

« Les décisions prises par l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains en application du présent article, peuvent être attaquées devant la juridiction administrative par la collectivité délégante ou par l'entreprise délégataire. Ces recours ne sont pas suspensifs.

« Art. L. 2225-10. - Dans le champ défini à l'article L. 2225-1, l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains :

« 1° - Contribue au développement des statistiques ;

« 2° - Elabore des indicateurs de performance utilisables pour l'évaluation de l'efficacité des services ;

« 3° - Promeut le développement de l'intercommunalité ;

« 4° - Contrôle l'organisation du secteur du conseil aux collectivités, afin que celles qui le souhaitent puissent recourir à des experts offrant des garanties d'objectivité et de compétence ;

« 5° - Assure au plan national la synthèse des attentes et insatisfactions des usagers ;

« 6° Evalue l'efficacité de la police de l'eau ;

[« 7° - Donne son avis sur les offres de substitution à l'exploitant du service présentées conformément à l'article L. 1533-2.]

« Art. L. 2225-11. - Le président de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains saisit le Conseil de la Concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il pourrait avoir connaissance dans le secteur de l'eau et des services urbains. Cette saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, auquel cas le Conseil de la Concurrence est appelé à se prononcer dans les trente jours ouvrables suivant la date de la saisine. Il peut également le saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence. Le Conseil de la Concurrence communique à l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains toute saisine entrant dans le champ de compétence de celle-ci et recueille son avis sur les pratiques dont il est saisi dans le secteur de l'eau et des services urbains.

« Le président de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains informe le procureur de la République des faits qui sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

« Art. L. 2225-12. - Pour l'application des missions qui sont confiées à l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains, le président de l'autorité a qualité pour agir en justice.

« Art. L. 2225-13. - L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'eau et au services urbains. Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement. L'autorité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur de l'eau et des services urbains et le développement de la concurrence.

« L'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains peut être entendue par les commissions permanentes du Parlement compétentes pour le secteur de l'eau et des services urbains. Ces dernières peuvent consulter l'autorité sur toute question concernant la régulation de l'eau et des services urbains. »

Proposition d'une loi relative aux sociétés locales de gestion déléguée

Proposition d'une loi relative aux sociétés locales de gestion déléguée

Art. 1^{er}. - Il est ajouté au livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, un titre III ainsi rédigé :

« Titre III : sociétés locales de gestion déléguée

« Chapitre 1^{er} : Objet

« Art. L. 1531-1. - Les communes et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés locales de gestion déléguée qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial dans le cadre de délégations. Lorsque l'objet des sociétés locales de gestion déléguée inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

« Chapitre II : Constitution

« Art. L. 1532-1. - Les prises de participation mentionnées à l'article L. 1531-1 sont subordonnées aux conditions suivantes :

« 1° - La société revêt la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions du présent titre ;

« 2° - La majorité de son capital doit être détenue par une personne, physique ou morale, de droit privé, désignée comme l'exploitant du service.

« Art. L. 1532-2. - Une société locale de gestion déléguée peut être constituée lors de la mise en oeuvre de la procédure prescrite par l'article L. 1411-1. Le document établi en application du troisième alinéa dudit article, doit alors indiquer expressément que le candidat retenu exploitera le service par l'intermédiaire d'une société locale de gestion déléguée à constituer, dont il sera l'actionnaire majoritaire.

« Art. L. 1532-3. - La constitution d'une société locale de gestion déléguée peut aussi être décidée, d'un commun accord entre les parties, en vue de la reprise d'une convention de délégation de service public en cours d'exécution. Dans ce cas, le délégataire peut céder son contrat à une société locale de gestion déléguée dont il détient la majorité du capital, sans qu'il soit nécessaire de procéder à la consultation définie à l'article L. 1411-5.

« Chapitre III : Changement d'exploitant du service

« Art. L. 1533-1. - Lors de l'arrivée à échéance d'une convention de délégation de service public attribuée à une société locale de gestion déléguée, l'autorité délégante peut décider de conclure un nouveau contrat avec ce délégataire. La procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par l'article L. 1411-1 a alors pour objet de désigner l'exploitant du service. En cas de non reconduction de l'ancien titulaire, celui-ci est tenu de céder ses actions de la société locale de gestion déléguée au candidat nouvellement choisi.

« Art. L. 1533-2. - En cours d'exécution d'un contrat par une société locale de gestion déléguée, toute personne de droit privé peut proposer à l'autorité délégante de se substituer à l'exploitant du service. L'offre remise à cet effet doit comporter l'engagement de souscrire un avenant améliorant d'au moins cinq pour cent les termes économiques de la convention de délégation. Sur avis conforme de l'Autorité de régulation de l'eau et des services urbains instituée à l'article L. 2225-2, l'autorité délégante enjoint alors à l'actionnaire majoritaire de la société locale de gestion déléguée de céder ses actions au nouvel exploitant du service.

« Art. L. 1533-3. - En cas de substitution dans les conditions prévues aux articles L. 1533-1 et L. 1533-2, la cession des actions détenues par l'ancien exploitant du service se fait à un prix, payable comptant, égal à la quote-part desdites actions dans la situation nette comptable de la société locale de gestion déléguée.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment lorsque le changement d'exploitant du service ne coïncide pas avec la clôture d'un exercice comptable de la société locale de gestion déléguée.

« Art. L. 1553-4. - La cession d'actions réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 1533-3 entraîne de plein droit résiliation, sans indemnité, des contrats conclus par la société locale de gestion déléguée avec des entreprises liées, au sens de l'article 5-1 de la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 modifiée relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, à l'ancien exploitant du service.

« Chapitre IV : Administration et contrôle

« Art. L. 1554-1. - Toute commune ou groupement de communes actionnaire d'une société locale de gestion déléguée a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.

« Dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des communes ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société, les statuts fixent le nombre de sièges dont ils disposent au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, ce nombre étant éventuellement arrondi à l'unité supérieure. Les sièges sont attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque commune ou groupement.

« Art. L. 1554-2. - Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 1554-1, le nombre des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance peut, par dérogation aux articles 89 et 129 de la loi du 24 juillet 1966 précitée, être dépassé jusqu'à concurrence de dix-huit.

« Si ce dépassement ne suffit pas à assurer, en raison de leur nombre, la représentation directe des communes ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, ils sont réunis en assemblée spéciale, un siège au moins leur étant réservé. L'assemblée spéciale désigne, parmi les élus de ces communes ou groupements, le ou les représentants communs qui siégeront au conseil d'administration ou au conseil de surveillance.

« Art. L. 1554-3. - Les organes délibérants des communes et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. Lorsque ce rapport est présenté à l'assemblée spéciale, celle-ci en assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des communes et groupements qui en sont membres. »

Art. 2. - Au premier alinéa de l'article L. 2253-2 du code général des collectivités territoriales, sont ajoutés les mots : « ainsi que des sociétés locales de gestion déléguée répondant aux conditions fixées par l'article L. 1532-1 ».

**Informations sur les changements de gestion des services de distribution
d'eau et d'assainissement, collectées par la Direction générale de la
Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes**

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES
BD VINCENT AURIOL TELEDON 061
75003 PARIS CEDEX 13

PARIS, LE 20 OCT. 1999

Objet : / XPSNT.DOC

Affaire suivie par Chantal PULVÉRIC
Bureau F1 : Énergie, chimie et réseaux locaux
Téléphone : 01 44 97 28 90
Télécopie : 01 44 97 30 42

99 - 672

Monsieur Guy WORMS
Secrétaire Général du Haut Conseil du
Secteur Public
8, Rue de la Tour-Des-Dames
75 436 PARIS CEDEX 09

Monsieur le Secrétaire Général,

Comme suite à la demande que vous avez adressée à mes services, je vous communique des informations rassemblées dans le cadre des enquêtes annuelles sur les prix de l'eau et de l'assainissement et retraitées en fonction des préoccupations que vous avez exprimées.

Vous trouverez ci-joint trois tableaux. Le premier tableau recense les communes ayant changé de mode de gestion ou de délégataire dans la période 1992-1998. Le deuxième tableau recense les renouvellements de contrats signés entre les communes et les délégataires. Le dernier tableau reprend les avenants signés depuis 1993. L'objet de l'avenant ne nous étant pas précisé à chaque fois, il paraît délicat d'établir un lien direct et précis avec les évolutions des prix constatées.

Pour l'établissement de ces tableaux, l'échantillon des communes a été limité aux villes de plus de 10 000 habitants (selon le recensement de 1990) ce qui représente environ 65 % des 738 communes de l'enquête. Compte tenu du caractère restreint de cet échantillon, il convient de n'interpréter les présents tableaux qu'avec prudence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-directeur

L. Fleuriot

Laurent FLEURIOT



Mode de gestion : A : affermage, C : concession, R : régie, M : mixte.
 Délégataire : 1 = CGE, 2 = Lyonnaise, 3 = SAUR, 4 = CISE, 5 = Autres.
 Prix : Le prix indiqué est le prix T.T.C. de la facture pour une consommation de 120 m3.

CHANGEMENT DE MODE DE GESTION ET DE DELEGATAIRE

DEPT	POPUL.	COMMUNES	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
34	70 996	BEZIERS eau	A2	A2 787,68	C2 1013,96 +28,72%	C2	C2	C2	C2
		assainissement	A2 493,46	C2 554,74 +12,41%	C2	C2	C2	C2	C2
68	63 498	COLMAR eau	R	R	R 717,18	R	R 623,37 -13,08%	A2 702,5 -12,57%	A2
		assainissement	R	R	R 803,53	R	R	A2	A2
30	41 037	ALES eau	A5	A5	A5	A5	A5	A5 893,02	R 620,75 -30,48%
59	38 441	VALENCIENNES assainissement	R 711,49	A5 1040,65 +46,26%	A5	A5	A5	A5	A5

Mode de gestion : A : affermage, C : concession, R : régie, M : mixte.
 Délégataire : 1 = CGE, 2 = Lyonnaise, 3 = SAUR, 4 = CISE, 5 = Autres.
 Prix : Le prix indiqué est le prix T.T.C. de la facture pour une consommation de 120 m3.

CHANGEMENT DE MODE DE GESTION ET DE DELEGATAIRE

DEPT	POPUL.	COMMUNES	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
25	29 005	MONTBELIARD eau	R 743,7	A1 1029,53 +38,4%	A1	A1	A1	A1	A1
		assainissement	R 620,47	A1 427,28 -31,13%	A1	A1	A1	A1	A1
43	27 743	LE PUY EN VELAY assainissement	A5	A5	A5	A5	A5 1320,99	M5 1295,85 -1,90%	M5
		mixte : station d'épuration gérée par le SDEL (filiale Lyonnaise) réseau assainissement géré par le district du Puy en Velay.							
19	17 164	TULLE eau	R	R	R	R 895,48	A5 938,36 +4,78%	A5	A5
		en affermage géré par la CEO, filiale CGE					A5 1133,3	M1 1165,49 +2,84%	M1
		assainissement	A5	A5	A5	A5			
		en mixte : le réseau en affermage et la station d'épuration en concession pour le même contrat passé avec le S.A.D. (filiale CGE)							
6	16193	MANDELIEU LA NAPOULE assainissement	R	R	R	R	R	R 550,71	A5 529,68 -3,80%

Mode de gestion : A : affermage, C : concession, R : régie, M : mixte.
 Délégataire : 1 = CGE, 2 = Lyonnaise, 3 = SAUR, 4 = CISE, 5 = Autres.
 Prix : Le prix indiqué est le prix T.T.C. de la facture pour une consommation de 120 m3.

CHANGEMENT DE MODE DE GESTION ET DE DELEGATAIRE

DEPT	POPUL.	COMMUNES	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
84	15 791	PERTUIS eau	A2	A2	A2	A2	A2 1343,26	R 1310,6 -2,40%	R
		assainissement	A2	A2	A2	A2	A2 1128,48	R 1017,44 -9,84%	R
22	11 591	DINAN eau	R 1192,19	A5 1223,38 +2,61%	A5	A5	A5	A5	A5
		assainissement	R 1093,82	A5 1144,46 +4,62%	A5	A5	A5	A5	A5

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS

DEPT.	POPUL.	COMMUNES	DEPT.	date du renouvel.	ancien contrat	nouveau contrat	évolution du prix t.t.c. en %
33	210 336	BORDEAUX	assainissement	01/01/1993	affermage Lyonnais	affermage Lyonnais	93/92 : + 10,17
	57 273	MERIGNAC	"	"	"	"	"
	51 005	PESSAC	"	"	"	"	"
95	27 150	PONTOISE	eau	01/01/1993	affermage autres	affermage autres	93/92 : + 9,19
	31 286	SAINTE GENEVIEVE DES BOIS	eau	09/04/1993	affermage Lyonnais	affermage Lyonnais	93/92 : + 9,46
91	30 580	VIRY-CHATILLON	assainissement	23/04/1993	affermage CGE	affermage CGE	93/92 : + 16,8
44	8 272	HONFLEUR	eau	01/01/1996	affermage SAUR	affermage SAUR	96/95 : + 3,54
71	32 275	MACON	eau	01/07/1997	affermage CGE	affermage CGE	97/96 : - 7,68 98/97 : - 0,79
5	5 793	EMBRUN	assainissement	31/12/1997	affermage CGE	affermage CGE	98/97 : - 3,53
61	29 988	ALENCON	eau assainissement	01/01/1998 "	affermage Lyonnais	affermage Lyonnais	98/97 : + 6,73 98/97 : + 9,14
64	40 051	BAYONNE	assainissement	01/01/1998	affermage Lyonnais	affermage Lyonnais	98/97 : + 2,65

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS

DEPT.	POPUL.	COMMUNES		date du renouvel.	ancien contrat	nouveau contrat	évolution du prix t.t.c. en %
83	11 239	BRIGNOLLES	eau	01/01/1998	affermage CGE	affermage CGE	98/97 : + 0,53
45	17 572	OLIVET	assainissement	01/01/1998	affermage CGE	affermage CGE	98/97 : - 0,80
1	23 869	OYONNAX	assainissement	01/01/1998	mixte LYONNAISE	mixte LYONNAISE	0
10	15 557	ROMILLY SUR SEINE	eau	01/01/1998	affermage autres	affermage autres	98/97 : - 0,26
43	6 118	YSSINGEAUX	eau	01/01/1998	affermage CGE	affermage CGE	98/97 : - 2,19
38	17 863	MEYLAN	eau assainissement	01/01/1998 "	affermage SAUR	affermage SAUR	98/97 : + 18,95 98/97 : + 1,82

AVENANTS AU CONTRAT

DEPARTEMENT	POPULATION	COMMUNES		entrée en vigueur du contrat	date du dernier avenant	évolution du prix t.t.c. en %
75	2 152 423	PARIS R.D. PARIS R.G.	eau	20/12/1994	01/02/1997	97/96 : + 5,12 "
69	415 487	LYON	eau	01/01/1971	16/06/1994	94/93 : + 1,43
31	358 688	TOULOUSE	eau assainissement	01/03/1990 "	18/01/1991 07/01/1992	92/91 : + 4,61 92/91 : + 18,98
6	342 439	NICE	eau assainissement	30/12/1987 01/04/1990	12/07/1996 11/05/1998	96/95 : + 2,24 98/97 : - 2,02
33	210 336	BORDEAUX	eau	27/12/1991	19/12/1997	98/97 : - 3,84
34	207 996	MONTPELLIER	eau assainissement	01/08/1989 "	23/07/1997 23/07/1997	97/96 : + 1,34 97/96 : + 0,59
35	197 536	RENNES	eau	01/01/1989	15/12/1993	94/93 : + 7,49

AVENANTS AU CONTRAT

DEPARTEMENT	POPULATION	COMMUNES		entrée en vigueur du contrat	date du dernier avenant	évolution du prix t.t.c. en %
59	172 142	LILLE ROUBAIX TOURCOING VILLENEUVE D'ASCQ	eau	27/09/1985	11/05/1998	98/97 : - 1,76
83	167 619	TOULON	eau assainissement	01/01/1990 "	05/07/1994 "	94/93 : + 3,5 94/93 : + 16,85
38	150 758	GRENOBLE	eau assainissement	03/01/1989 01/09/1984	29/05/1996 29/05/1993	96/95 : - 9,24 93/92 : + 12,29
29	147 956	BREST	eau assainissement	01/04/1987 "	27/05/1995 01/05/1994	95/94 : + 5,76 94/93 : + 6,97
30	128 471	NIMES	eau	30/12/1992	01/01/1993	93/92 : + 11,97
57	119 594	METZ	eau	01/10/1973	02/11/1993	94/93 : + 2,71
66	105 983	PERPIGNAN	eau	01/01/1967	12/04/1994	94/93 : - 1,36

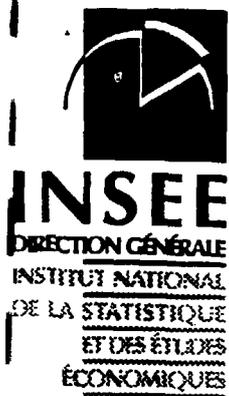
AVENANTS AU CONTRAT

DEPARTEMENT	POPULATION	COMMUNES		entrée en vigueur du contrat	date du dernier avenant	évolution du prix t.t.c. en %
78	87 789	VERSAILLES	eau	01/01/1980	20/12/1993	94/93 : + 29,52
84	86 939	AVIGNON	eau	01/01/1986	30/12/1997	98/97 : - 1,38
94	82 400	VITRY S/SEINE	"	01/01/1986	01/07/1994	94/93 : + 2,3
62	75 309	CALAIS	"	29/04/1982	09/11/1992	93/92 : + 2,3
34	70 996	BEZIERS	"	18/02/1956	29/04/1993	93/92 : + 2,87
59	70 331	DUNKERQUE	eau	13/11/1962	26/06/1993	93/92 : + 7,49
6	70 005	ANTIBES	"	27/12/1992	12/08/1994	95/94 : + 4,18

AVENANTS AU CONTRAT

DEPARTEMENT	POPULATION	COMMUNES		entrée en vigueur du contrat	date du dernier avenant	évolution du prix t.t.c. en %
13	34 054	SALON DE PROVENCE	eau	01/01/1975	04/01/1994	94/93 : + 2,47
5	33 444	GAP	assainissement	04/01/1994	04/01/1994	94/93 : + 16,88
52	27 041	CHAUMONT	eau	01/07/1993	11/06/1996	96/95 : + 6,62
16	19 528	COGNAC	eau	01/12/1967	01/01/1998	98/97 : + 9,32
35	12 708	CESSON SEVIGNE	assainissement	23/12/1970	01/01/1998	98/97 : + 4,32
			eau	01/01/1988	19/12/1995	96/95 : + 5,6
			assainissement	01/01/1988	17/03/1994	94/93 : + 11,54
			eau	01/01/1987	24/05/1994	94/93 : + 4,83

Fiche technique sur la non prise en compte d'un « effet qualité » dans la mesure de l'évolution des prix de l'eau, établie par l'INSEE



Direction des Statistiques Démographiques et Sociales
Département des Prix à la Consommation, des Ressources et des Conditions
de Vie des Ménages
Division des Prix à la Consommation

Monsieur Guy WORMS
Secrétaire Général
Haut Conseil du Secteur Public
8, rue de la Tour des Dames
75436 - PARIS CEDEX 09

Dossier suivi par :
Thierry LACROIX
Tél. : (0) 1.41.17.54.80
Fax : (0) 1.41.17.61.28
Messagerie : DG75-F320

Paris, le 23 septembre 1999
N° 282/F320

Objet : Non prise en compte d'un « effet qualité » dans la mesure de l'évolution du prix de l'eau.

Réf. : Votre courrier n°124 du 20 août 1999

Monsieur,

L'entrée en service de la nouvelle base 1998 = 100 de l'indice des prix à la consommation (IPC), au début de l'année 1999, a permis une amélioration substantielle des données diffusées sur la consommation d'eau par les ménages. D'une part l'eau est désormais séparée du chauffage urbain, d'autre part la distribution d'eau est distinguée à présent de l'assainissement. L'évolution des prix de la distribution d'eau se situait ainsi en hausse de 1,7 %, en glissement annuel, au mois de juillet 1999 contre 0,4 % pour l'augmentation globale de l'IPC ; celle de l'assainissement, était, comme attendu, un peu supérieure à celle de la distribution : + 2,3 %, toujours sur la même période.

1) Le contenu de l'IPC

Le prix de l'eau consommée par un ménage intègre de nombreux coûts que reflète l'IPC :

- *au titre de la distribution* : captage, traitement, distribution ; entretien du réseau ; entretien, branchement et location du compteur ;

- *au titre de l'assainissement* : collecte, transport et épuration des eaux usées ; travaux d'assainissement.

De plus une part importante du prix de l'eau est acquittée sous forme de redevances perçues au profit des collectivités (contre-valeur pollution, redevance de prélèvement, redevance du FNDAE, taxe VNF ...) auxquelles s'ajoutent la TVA, et, éventuellement, les surtaxes locales.

Enfin le mode de gestion des services de distribution et d'assainissement de l'eau par la commune peut revêtir différentes formes, directe ou déléguée, dont l'impact sur le prix de l'eau n'est plus à démontrer.

2) Traitement des « effets qualité »

De manière générale, l'INSEE calcule l'IPC en s'efforçant de suivre dans le temps des produits comparables, dont la consommation procure au consommateur une satisfaction équivalente. Lorsque ce n'est pas possible, parce que le produit initial suivi dans l'échantillon a disparu ou a vu ses caractéristiques transformées, l'INSEE cherche à raisonner à qualité constante en isolant, dans l'évolution du prix du produit (ou dans la différence de prix entre produit remplaçant et produit remplacé), ce qui ressort d'une évolution de prix « pure » par opposition à ce qui provient d'une évolution due au changement de qualité du produit.

Pour être effectué rigoureusement, ce partage entre « effet prix » et « effet qualité » nécessite une méthodologie élaborée et la disponibilité d'un grand nombre d'informations sur les caractéristiques qui influent sur le prix du produit. La modélisation hédonique est l'une des méthodes les plus prometteuses à cet égard et commence à se développer dans des secteurs comme les biens durables et l'habillement. Cependant, comme tous ses partenaires étrangers, la France utilise encore des méthodes plus systématiques pour traiter des ajustements de qualité pour la majorité des postes de son IPC ¹.

Dans le cas de l'eau, l'hypothèse implicitement faite correspond à une qualité constante du produit. Les caractéristiques de la consommation d'eau rendent en effet particulièrement difficile l'élaboration d'une méthode explicite fiable d'évaluation des « effets qualité » : en effet si la formation des prix de l'eau est un processus très complexe, le produit lui-même ne présente pas de caractéristiques facilement isolables et observables qui permettraient, par exemple, l'élaboration d'un modèle hédonique.

Pour être extrême, l'hypothèse de qualité constante retenue nous paraît défendable au vu des considérations suivantes :

- le sens d'évolution de la « qualité » de l'eau au cours des dernières années ne va pas de soi. Certes des réglementations plus contraignantes ont sans doute joué favorablement, sous réserve de leur application effective. Mais, inversement, la multiplication des pollutions de sol, notamment d'origine agricole, et le vieillissement des réseaux ont contribué à altérer la qualité de l'eau, ce dont témoigne le fort développement des ventes d'eaux minérales et autres eaux de source ;

- la « qualité » dont il est question dans l'IPC est seulement celle du produit consommé. Aussi les externalités positives (ou négatives) liées à la production ou à l'usage du produit sont ignorées : une diminution générale de la pollution sans effet direct sur la qualité de l'eau au robinet est certes source de bien-être collectif mais n'a pas à être répercutée dans un indice des prix à la consommation des ménages.

- l'IPC est un indice de consommation, non de production ou de valeur ajoutée. Une part importante de la hausse des prix de l'eau au cours des dernières

¹ Une description détaillée de l'éventail des méthodes utilisées figure dans la brochure « Pour comprendre l'indice des prix - édition 1998 » INSEE Méthodes n° 81-82, décembre 1998.



années vient ainsi probablement du renchérissement des coûts de production de l'eau potable sans pour autant que la qualité de l'eau consommée s'améliore. S'il serait sans doute légitime de prendre en compte ce renchérissement dans un indice mesurant la valeur ajoutée de la branche, il n'en va pas de même dans un indice des prix à la consommation.

- l'indice du poste « eau et chauffage urbain » a progressé de 70 % entre 1990 et 1998, hausse bien supérieure à la progression moyenne de 16 % de l'IPC. Même s'il y a incertitude sur l'évolution de la qualité de l'eau au cours de cette période, elle ne paraît pas suffisante pour remettre en cause le diagnostic d'une croissance très forte des prix de l'eau au cours des dernières années (croissance dont l'IPC montre d'ailleurs qu'elle s'est nettement ralentie depuis 1997).

En définitive, les choix opérés par l'INSEE pour traiter d'éventuels « effets qualité » sur l'eau dans son IPC relèvent de considérations conceptuelles sur l'objet d'un indice de prix à la consommation et de considérations pratiques sur les limites des possibilités de traitement. La non prise en compte actuelle d'un effet « qualité » dans le calcul des indices de prix de l'eau doit être interprétée comme un choix raisonné et non comme une position a priori. Ce choix n'a rien de définitif et pourra évoluer dans l'avenir, il représente seulement la moins mauvaise solution applicable aujourd'hui.

J'espère que ces éléments d'informations répondront à votre attente et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur des Statistiques
Démographiques et Sociales



Michel GLAUDE



**Table ronde sur l'opportunité et la faisabilité d'une régulation
du secteur de l'eau et des services urbains
(le 1^{er} juin 1999)**

Table ronde sur l'opportunité et la faisabilité d'une régulation du secteur de l'eau et des services urbains

(le 1^{er} juin 1999)

Monsieur Dominique BAERT

Dans le prolongement de notre dernier rapport, nous avons souhaité approfondir nos réflexions sur l'opportunité et la faisabilité d'une régulation du secteur de l'eau et des services urbains en France.

Nous avons réuni autour de cette table des personnalités éminentes du secteur qui, après avoir exposé leur position en la matière, débattront des questions qui leur seront posées.

- **M. Josy Moinet** intervient en qualité de président de la Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies (FNCCR). Il est à peine besoin de rappeler que le président Moinet est ou a été administrateur à la Caisse nationale de crédit agricole et conseiller d'Etat, maire de Saint-Rogatien, président du Conseil général et sénateur de Charente-Maritime, et à ce titre, président du groupe du Rassemblement démocratique et européen ;

- **M. Daniel Caille** est responsable du pôle de l'eau de Vivendi. Ancien de Polytechnique et de l'Ecole des Ponts et Chaussées, où il est aujourd'hui professeur, il était tout naturellement appelé à s'intéresser aux questions d'environnement et de services aux collectivités, et plus particulièrement d'eau ;

- **M. Gérard Payen** est, quant à lui, responsable du pôle de l'eau du groupe Suez-Lyonnaise. Ses titres et son parcours ne sont pas moindres que ceux de son homologue de Vivendi. Je crois même savoir qu'ils se sont connus sur les bancs de l'école. Sa particularité est peut-être d'avoir aussi été, en tant que directeur général de Dégremont, un industriel du traitement de l'eau ;

- **Le professeur Claude Henry**, bien connu de notre Haut Conseil, est notamment professeur d'économie publique à l'Ecole polytechnique ;

- **M. Jean Gatty**, ancien élève de l'Ecole normale supérieure, est agrégé de philosophie et docteur en sciences économiques. Il enseigne à l'Institut d'Etudes politiques de Paris et a notamment publié, sous l'égide de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie un opuscule intitulé « Quelle concurrence pour les services publics de l'eau et de l'assainissement ? » ;

- **M. Dominique Lorrain**, chercheur au CNRS (Centre d'Etudes des Mouvements sociaux), est un spécialiste reconnu des services publics urbains. Parmi ses très nombreuses publications consacrées à ce thème, je n'en citerai qu'une, parmi les plus récentes, au titre évocateur « Le modèle français des services urbains à l'aube du XXI^e siècle ».

Je m'adresserai, en premier lieu, à **Monsieur Lorrain**, dont le titre de la dernière publication a retenu toute notre attention : quel est le modèle de services urbains à retenir pour le XXI^e siècle et quelles incidences a-t-il quant à l'opportunité et la faisabilité d'une régulation du secteur de l'eau ?

Monsieur Dominique LORRAIN

Faut-il un régulateur pour l'eau ? Et, si oui, quel doit être le contenu de sa mission ? J'ai voulu étayer ma réponse d'exemples, de références et de comparaisons internationales.

Les choix en la matière doivent, à mon avis, prendre en compte deux séries de considérations : les considérations sectorielles françaises (le secteur peut-il être amélioré et dans quelles conditions ?) ; les considérations de compétition internationale (face à une mondialisation du secteur des services urbains qui, jusqu'alors, semblait échapper au phénomène de globalisation, on assiste à l'émergence de marchés et à la reconfiguration de firmes en concurrence). Il faut opérer un savant dosage entre les objectifs de politique industrielle et les objectifs propres au domaine concerné.

Au plan international, les entreprises françaises - dont deux sont aujourd'hui représentées et auxquelles il faut rajouter d'une manière moindre la SAUR, filiale du groupe Bouygues - occupent des positions de leader sur le marché de l'eau, bien supérieures à d'autres secteurs d'activité. C'est un secteur performant, qui n'a pas reçu beaucoup de sollicitude de l'Etat et qui a gagné un grand nombre d'appels d'offre internationaux. Les entreprises ont réussi, parfois avec difficulté mais avec ténacité, à faire comprendre aux prescripteurs internationaux que sont la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et autres institutions, ce qu'est le modèle français de services urbains basé sur des principes de contrat, de confiance, de pragmatisme et d'efficacité.

Il faut aussi considérer que la compétition mondiale va s'accroître. Récemment encore, le « club » traditionnel qui répondait aux appels d'offre s'articulait autour des grandes entreprises françaises et de trois ou quatre entreprises anglaises. Aujourd'hui, nous faisons face à l'arrivée de certains poids-lourds. Ainsi, l'alliance récente entre l'américain Bechtel et United Utilities - ex-Northwest Water -, le rachat par Enron de Wessex Water, l'alliance stratégique entre Thames Water et Electricidad de Portugal qui vise des marchés latins américains ou, après deux années de bataille boursière et juridique, l'OPA gagnante de Endesa, premier électricien espagnol, sur Enersis, premier groupe multi-secteurs d'origine chilienne.

Ces faits précis témoignent d'un accroissement de la compétition dans les années à venir et d'un inévitable recul de l'avance des entreprises françaises. La seule question de politique industrielle qui s'impose est de savoir si les réformes françaises doivent tenir compte de ces mouvements ou fonctionner dans une logique purement nationale.

En France le système est déjà régulé et il marche. Le système français est régulé non par un régulateur mais, sous une forme originale, par des mécanismes de régulation au nombre de trois.

Le premier concerne la compétition et les conditions d'accès au contrat et au marché.

Le deuxième se rapporte au rôle des élus locaux soumis à la sanction de leurs usagers ; rôle qui a été renforcé par les lois de décentralisation. On pourrait établir une sorte de triangle vertueux entre une firme, un élu local et des usagers. La firme fournit un service à l'utilisateur, qui vote pour l'élu, qui passe un contrat avec la firme. Ce mécanisme de régulation globale et politique possède des vertus mais il n'est pas dans l'air du temps. Comparé au risque d'une régulation bureaucratique, le dispositif triangulaire repose d'une part sur une légitimité politique, et d'autre part sur une prise en compte rapide des problèmes.

Le dernier mécanisme a trait à la « réputation » des firmes françaises qui, basées sur une stratégie de longue durée comme EDF ou France Télécom, ont tout intérêt à avoir des « clients heureux ».

Le système français marche plutôt bien si on considère des éléments qui tiennent à la continuité du service, à l'amélioration technique grâce aux politiques de recherche et d'investissements. Mais il marche aussi si on prend en compte les questions sensibles des prix et des profits.

Contrairement à l'opinion courante, le prix de l'eau reste satisfaisante en comparaison des autres pays industriels. Si la facture payée par les usagers a augmenté ce résultat provient de l'importance d'une dépense nouvelle - l'assainissement -. A périmètre constant le prix de l'eau a peu varié.

J'ai relevé des écarts énormes en matière de rentabilité des firmes entre ce que pense l'opinion publique et la réalité des chiffres qui apparaissent dans le tableau que je vous présente :

La question sensible des taux de profit

Profitabilité des Regional Water Companies¹

	1990/91	1991/92	1992/93	1993	1994	1995	1996
Chiffre d'affaires	3,93	4,67	5,24	(4,91)	5,14	5,30	5,40
Operating profit	1,26	1,57	1,72	(1,46)	1,54	1,70	1,84
P/CA	32,1%	33,6%	32,8%	29,7%	30,0%	32,1%	34,1%

En milliards de £. Source Ofwat (1996).

Profitabilité des deux groupes français

Lyonnaise des eaux

Générale des eaux

	Chiffre d'affaires	Profit Exploitation	P/CA	Chiffre d'affaires	Profit Exploitation	P/CA
1976	995	118	11,8%	2 854	222	7,8%
1977	1 117	124	11,1%	3 117	246	7,9%
1978	1 201	117	9,7%	3 472	274	7,9%
1979	1 487	174	11,7%	3 890	318	8,2%
1980	1 866	176	9,4%	4 557	387	8,5%
1981	2 039	183	9,0%	5 269	471	8,9%
1982	2 305	155	6,7%	6 065	479	7,9%
1983	2 646	191	7,2%	6 299	292	4,6%
1984	2 763	132	4,8%	6 925	323	4,7%
1985	3 083	164	5,3%	6 537	364	5,6%
1986	3 300	193	5,8%	7 115	334	4,7%
1987	3 640	228	6,3%	7 848	390	5,0%
1988	3 898	250	6,4%	8 522	480	5,6%
1989	4 267	268	6,3%	9 331	643	6,9%
1990	4 743	279	5,9%	10 602		
1991	5 113	322	6,3%	11 374	802	7,1%
1992	5 574	333	6,0%	12 457	1 065	8,5%
1993	6 064	423	7,0%	13 463	1 060	7,9%
1994	6 603	387	5,9%	14 446	1 163	8,0%
1995	7 012	378	5,4%	15 258	1 530	10,0%
1996	7 306	392	5,4%	15 864	1 411	8,9%

Source : Rapports aux actionnaires. Comptes de la société. Pour la Générale des eaux, l'activité recouvre à 90 % le secteur de l'eau. Elle inclut également ses engagements dans d'autres secteurs où elle commence à prendre pied (le chauffage urbain, les travaux) et les produits d'immeubles, les redevances d'utilisation.

¹ Ces statistiques concernant les dix compagnies régionales privatisées en décembre 1989. Il faut les distinguer des statistiques du secteur de l'eau les plus souvent commentées. Ces dernières incluent les Statutory Water Companies.

Pour les trois premières années, résultats de chaque compagnie, publiés dans notre article de 1994 op.cité. Pour la série 1993-1996, source Ofwat, 1996. Le décalage sur l'année 1993 tient aux périmètres prix en compte. Ofwat a travaillé sur des comptabilités recalées sur le périmètre de 1996 et concernant les activités régulées. Notre statistique part des résultats publiés chaque année.

Le ratio bénéfice d'exploitation/chiffre d'affaires² s'établit en moyenne à 7,2 % pour l'activité eau de la Lyonnaise comme de la Générale sur la période 1976-1996, contre 33 % en moyenne pour les dix Regional Water Corporations au cours de leur sept premiers exercices. La situation anglaise se caractérise par des entreprises privées de service public à profitabilité élevée.

Donc en résumant la démonstration, les profits très élevés se trouvent du côté d'un marché régulé tandis que l'oligopole ancien et autorégulé fonctionne avec plus de modération quant aux profits.

Cette conjonction d'éléments révèle un système efficace qui ne nécessite pas forcément la présence d'un régulateur extérieur, comme l'ont choisi les Anglais.

Notre différence est structurelle. En 1989, les Anglais ont privatisé et vendu les actifs à des firmes, leur accordant des licences sur une durée de vingt-cinq ans. Que se passerait-il en cas de non renouvellement de ces licences ? Une société privée, cotée en bourse, ayant des actionnaires internationaux propriétaires d'actifs, pourrait ne pas avoir le droit d'opérer sur le réseau ! A quel prix devrait-elle remettre les équipements, les réseaux, les réservoirs...à un éventuel repreneur ?

Le pouvoir des firmes anglaises est exorbitant - Thames Water fournit 12 millions d'usagers -mais le pouvoir des élus locaux est plus faible qu'en France. Des économistes anglais soulignent ce passage d'un système de « local government » à celui de « local agencies ». L'existence de firmes puissantes sans contre pouvoir local a engendré la création d'une nouvelle instance juridique appelée « régulateur ».

Créer aujourd'hui une agence de régulation en France dans le seul but de se conformer aux directives de Bruxelles ou de s'aligner sur les autres systèmes serait une sorte d'aveu d'impuissance, au risque de voir ce système de régulation externe devenir l'unique référence dans les pays émergents.

La question reste ouverte : faut-il que les métropoles des pays émergents soient gouvernées par des régulateurs technocratiques extérieurs ou par des pouvoirs locaux élus démocratiquement et responsables des villes ?

La solution dans laquelle nous pourrions nous engager serait de créer une agence qui répondrait, dans la typologie des économistes, à une « régulation par coups de projecteur »- « the sun shine compétition »-, ayant pour fonction de faire ressortir les questions sensibles dans le but de faire réagir les acteurs du marché.

L'intervention d'une agence indépendante permettrait aussi d'apaiser les passions sur des questions sensibles et ferait gagner du temps à la communauté. Une de ses vertus serait de montrer au niveau international que le rôle du régulateur n'est pas seulement d'exercer un contrôle pointilleux sur les firmes mais de participer à la définition des règles de l'action.

La France est un pays de tradition démocratique, de droit public et de services publics permettant aux entreprises d'intervenir dans un environnement où les règles économiques, politiques, juridiques et sociales sont riches, nombreuses et développées. Ce niveau d'action ne se retrouve pas dans tous les pays émergents. Il est alors important qu'ils disposent d'agences indépendantes les aidant dans cette construction : c'est à mon avis, le rôle d'un régulateur.

² Le choix du « profit d'exploitation » comme indicateur permet d'isoler l'activité eau alors que le « profit avant impôt » (profit before tax) en général utilisé par les analystes financiers, fait remonter dans la société mère les activités des filiales qui suvent exercent d'autres activités. Compte tenu de la grande diversification des deux majors français une comparaison internationale s'en trouverait faussée.

Monsieur Jean GATTY

Si l'on s'intéresse aujourd'hui aux dispositifs de gestion du secteur de l'eau, c'est que la France est en situation de monopole. Il serait absurde de faire passer les tuyaux d'entreprises concurrentes dans une même cage d'escaliers !

Ce problème, s'il est de formulation évidente en théorie économique, ne trouve pas de solution simple. La France l'a résolu en matière de grands services publics industriels et commerciaux grâce aux entreprises publiques qui définissent les tarifs à leur coût marginal, sans profit de « monopoleur », ni assurance que les coûts facturés aux consommateurs sont les plus bas possible ; nous avons même beaucoup de raisons de penser qu'ils ne le sont pas.

D'autres solutions ont été expérimentées comme mettre aux enchères des concessions pour une période définie. C'est un moyen d'introduire la concurrence en forçant les opérateurs à proposer des prix faibles. Mais définir la durée permet à l'entreprise d'influer sur le programme d'investissement car, au fur et à mesure qu'elle se rapproche du terme du contrat, elle ne bénéficie plus d'un temps d'amortissement suffisant : les investissements ne sont donc pas optimaux, et les prix ne sont pas les plus faibles possibles.

En Grande-Bretagne, Mme Thatcher a privatisé les secteurs en monopole tels que l'eau, l'électricité, le téléphone ou le train et institué un régulateur. En situation de monopole, il faut mettre en place un dispositif de contrôle car les opérateurs sont toujours plus puissants que les élus.

J'ai essayé de développer un modèle de gestion des monopoles et donné une application descriptive au secteur de l'eau, dans un ouvrage publié par l'agence de l'eau de Seine-Normandie.

Ce modèle repose sur un principe de concurrence pour la propriété de l'entreprise locale de distribution d'eau potable et/ou de traitement des eaux usées, puisqu'il ne peut y avoir qu'un seul tuyau, donc qu'une seule firme. Mais comment s'assurer que la firme pratiquera des prix aussi faibles que possible ? Ce mécanisme est certes imparfait mais efficace ; tous les jours, des firmes sont rachetées par d'autres ! Cette forme de concurrence s'opère alors par une hiérarchisation des offres des investisseurs à la hausse sur la valeur du capital.

Je vous propose d'inverser ce mécanisme et d'imaginer une concurrence pour la propriété de l'entreprise locale qui soit fonction des prix proposés aux consommateurs, avec indemnisation de l'investisseur sortant par l'investisseur entrant, à hauteur des fonds propres de l'entreprise. Imaginons une entreprise qui distribue l'eau à Troyes, Grenoble, Paris ou Strasbourg, et qui, compte tenu des charges de personnel, des fonds propres, de l'actif et du passif, établit le prix du m³ à 13 francs. Pourquoi ne pas mettre en place une concurrence qui permettrait à un investisseur, dans les mêmes conditions d'accès, de baisser le prix de l'eau et prendre la place de l'opérateur actuel ?

Il s'agit d'une part de considérer le prix actuel et futur, et d'autre part, d'obtenir des opérateurs un engagement réel sur les prix à terme qu'ils proposent . Il faut, par ailleurs, pour éviter de se défaire d'une perte d'exploitation en augmentant la dette, définir une règle complémentaire de contrôle de l'évolution des capitaux permanents.

Cette construction est théorique mais j'observe que les trois règles fondamentales du modèle - engagement de prix actuel et futur, indemnisation à hauteur des fonds propres et contrôle de l'évolution des capitaux permanents - fonctionnent dans différents secteurs.

Ce modèle n'est qu'une recombinaison de règles ayant prouvé leur efficacité, ce qui ne présume pas pour autant de son efficacité. Le meilleur moyen est donc de l'essayer !

S'il existait un monopole national, ce serait infiniment risqué, mais, étant donné que le dispositif actuel qui n'est pas être entièrement satisfaisant repose sur de nombreux contrats, la raison me porte à recommander une expérimentation.

Monsieur Josy MOINET

En France, le secteur de l'eau revêt un caractère assez spécifique. Il existe en effet 15 000 services de distribution d'eau potable et 10 000 services d'assainissement. Cet émiettement ne peut qu'avoir des conséquences sur la gestion d'ensemble du secteur et sur l'extrême diversité des modalités de fourniture de l'eau, puisque la ressource est locale et que la qualité et la disponibilité sont variables.

Faut-il pour autant envisager la mise en place d'un système de régulation à l'anglo-saxonne ? Mes observations se rapprocheront de celles du professeur Lorrain, non parce qu'il a évoqué le rôle des élus dont j'assume ici la défense, mais par simple expérience.

L'encadrement institutionnel français du secteur de l'eau est assuré par les collectivités locales ou des groupements de collectivités locales qui, propriétaires des installations de distribution d'eau potable et d'assainissement, ont le pouvoir d'en organiser le service public.

Les tribunaux administratifs sont appelés à intervenir pour arbitrer les litiges, notamment sur l'application des contrats de délégation de services publics. Par ailleurs, les Chambres régionales des comptes exercent un contrôle sur la gestion des collectivités et, donc, les services délégués.

Faut-il modifier cette architecture en introduisant une autorité de régulation ou bien tenter d'améliorer ce dispositif ?

La première préoccupation du consommateur se rapporte à l'extraordinaire disparité du prix de l'eau. La tentation de souhaiter un prix analogue à celui de l'électricité et de mettre en place un système de péréquation est forte. Mais dans le secteur de l'eau, une péréquation risquerait d'être « une prime à la mauvaise gestion » si les collectivités, dont les tarifs sont élevés, ne sont pas astreintes à un certain nombre d'efforts. Elle ne favoriserait pas non plus une plus grande transparence du prix.

Il existe un organisme de péréquation « le Fond national de développement des adductions d'eau » qui vise seulement à atténuer les écarts et les disparités géographiques.

La préoccupation des élus se rapporte au choix du type d'exploitation. La régie est une bonne solution si elle est organisée à une échelle géographique appropriée car les petites régies auront des difficultés à rassembler les moyens techniques, humains et financiers indispensables à assurer un bon fonctionnement du service et une bonne qualité du produit fourni.

La gestion déléguée pose le problème de l'inégalité évidente entre les collectivités locales dont la capacité de négociation ou d'expertise est sans comparaison avec celle dont disposent les grands groupes. S'il est vrai que la loi Sapin a contribué à quelques améliorations, elle n'a pas eu pour effet de corriger cette inégalité qui perdure.

La Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies n'a jamais avancé de préférence de mode de gestion. Ce choix incombe aux élus de chaque collectivité.

Quels progrès peut-on envisager, tout en maintenant l'architecture existante ?

Il existe près de 10 000 contrats de délégation pour l'eau et l'assainissement dont environ 600 sont renouvelés chaque année et 1500 le seront dans les années 2004-2010. Il s'agit alors de mettre en place une forme d'assistance aux collectivités locales leur permettant de mieux valoriser leur pouvoir de négociation avec les grands opérateurs. Dans cet esprit, notre Fédération, en collaboration avec l'Association des Maires de France, a pris l'initiative de créer « Service public 2000 ».

Il faut, par ailleurs, améliorer la procédure de la loi Sapin quant à la désignation du délégataire. Les élus, de manière assez générale, entretiennent avec les délégataires des rapports tels qu'à qualité de service équivalente et à prix égal avec de nouveaux entrants sur le marché, les mêmes entreprises sont souvent confirmées. Cela ne facilitant pas l'entrée de nouveaux opérateurs, il serait donc opportun d'ouvrir plus largement les négociations à tous les candidats ayant remis des offres sérieuses.

Enfin, on observe que les contrats comportent nombre de dispositions floues, notamment celles relatives au renouvellement des installations ou au financement des investissements.

Je conclurai par trois observations.

La loi a rendu obligatoire l'établissement et le dépôt d'un rapport par les délégataires ; encore faut-il que celui-ci soit lisible sur les parties techniques ou financières. Il serait utile de réfléchir à un certain nombre d'indicateurs permettant à la collectivité territoriale de mieux apprécier les conditions dans lesquelles le service est rendu.

De plus, il conviendrait que le conseil apporté aux collectivités locales pour la signature et la négociation des contrats soit donné par des cabinets ou des intervenants indépendants, qui ne soient pas, par ailleurs, commissaires aux comptes de l'opérateur.

Enfin, comme l'a rappelé M. Lorrain, il est vrai qu'une des pièces essentielles du système repose sur les élus locaux dont la légitimité provient du suffrage universel. L'atomisation des structures communales en France ne facilite pas leur mission. Il me semble important que la coopération intercommunale, et l'intercommunalité de manière plus générale, se développe. Nous sommes attachés à une intercommunalité de services ayant une dimension géographique suffisante, spécialisée dans divers domaines, capable de se doter de moyens humains et financiers susceptibles de permettre un dialogue fructueux avec les opérateurs.

Ainsi, l'architecture actuelle peut permettre d'exercer une fonction de régulation si certains aménagements sont apportés et surtout, si les élus politiques, responsables du destin des collectivités locales, en ont vraiment la volonté.

Monsieur Daniel CAILLE

J'aimerais revenir sur les formes de régulation existant aujourd'hui en France pour esquisser une lisibilité supplémentaire du système.

Suez-Lyonnaise des Eaux et Vivendi sont deux acteurs internationaux. Nous avons une forte expérience française et nous vivons la diversité des situations internationales. Une certaine flexibilité intellectuelle nous sert d'apprentissage pour définir ce qui peut être fait ou non dans un pays ou dans un partenariat avec une collectivité locale.

Nous tenons beaucoup au système de délégation de services publics à la française qui ne nous donne pas la propriété des actifs.

Ce système est fondé sur l'expérience des problèmes locaux. L'eau est un milieu local, vivant et en perpétuelle évolution qui, de tous les services publics, est le plus complexe. Il est difficile d'en programmer arbitrairement l'évolution dans le temps. Qui pensait que l'on allait autant parler des pesticides, des nitrates ou du plomb aujourd'hui ?

Le problème de la reconquête du milieu naturel contre les eaux usées ou de l'eau potable pour les populations est fondamentalement évolutif et assez imprévisible. La sagesse de nos anciens a donc été de traiter ces problèmes locaux avec le concours d'élus locaux : ce partenariat est la clé de voûte du système.

Ce dispositif a été équilibré en 1964, par le traitement des problèmes hydrographiques au niveau des bassins, que ne pouvait pas régler le partenariat local. Puis, les lois Sapin, Mazeaud et Barnier ont refondé le métier sur une base de mise en concurrence claire et de compétition permanente.

Nous signons aujourd'hui des contrats d'affermage car le modèle de la concession ne correspond plus aux besoins. En effet, en matière d'eau potable, les investissements sont déjà réalisés et, en matière d'eaux usées, le recours à des subventions et à des mécanismes de mutualisation par les agences de bassins rend la concession moins intéressante pour l' élu. Ces contrats sont signés en moyenne pour douze ans, ce qui nous soumet périodiquement à concurrence. La prime au sortant est la confiance du consommateur.

J'aimerais souligner à quel point le système de régulation actuelle met en jeu l'image du groupe. L'impact d'un problème de qualité, de pollution, d'éthique, à un endroit donné en France, rejaillit sur l'ensemble du groupe.

Nous travaillons dans une relation triangulaire au profit du consommateur final. Le contrat entre une collectivité locale et un partenaire privé n'est durable que s'il rend compte de façon constante au consommateur final de la qualité de l'eau et du service de la prestation. Un distributeur privé engage le renouvellement d'un contrat d'autant mieux que l'utilisateur exprime, via l'image et la réputation locale, une impression de satisfaction. Cette relation triangulaire est un stabilisateur extrêmement fort d'un système régénéré périodiquement.

Le métier de l'eau en France est pénalisé par son absence de lisibilité. Nous nous efforçons de donner des informations sur le prix de l'eau et sur les besoins de qualité. Nous nous heurtons notamment à la complexité de la tarification des agences de bassins. Le principe de la contre-valeur, de la facturation au m³ d'eau d'une redevance de pollution dont le consommateur est redevable, ne peut être compris, notamment dans sa variabilité, d'une commune à une autre.

La délégation de services publics est un contrat temporaire qui rend bien compte de la responsabilité respective du délégataire et du délégant. A ce titre, le rôle des élus est déterminant. La sagesse du système français a été de faire confiance aux élus dans leur capacité de négociation.

La délégation de service public, c'est une sorte de délégation de direction générale. La collectivité conserve les pouvoirs de décisions clefs (Conseil d'Administration, etc...). Elle diffère des marchés publics en ce qu'elle ne se limite pas à des tâches d'exécution.

Aujourd'hui, nous observons une certaine faiblesse des administrations techniques qui ne remplissent plus leur rôle de conseil et n'ont plus de compétence en terme de « bench marking ». Aussi, avons-nous besoin d'une tutelle qui soit techniquement compétente. Nous subissons de nombreux contrôles juridiques, comptables et financiers : le rapport annuel, la Chambre régionale des comptes, les experts des communes....

Il manque au système français un organisme unique capable de s'exprimer et de fixer les grandes règles du jeu sur tous les aspects des métiers de l'eau, qu'il s'agisse de la santé, de l'économie, des consommateurs ou de la protection de l'environnement.

Monsieur Gérard PAYEN

En tant que praticien, je ferai quelques propositions pour améliorer le système français.

Les activités de gestion collective d'eau et d'assainissement du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux sont aujourd'hui rassemblées sous le nom de Lyonnaise des Eaux. Nous avons 85 millions de consommateurs à travers le monde. Nos clients sont quatre fois plus nombreux à l'étranger qu'en France. Nos bénéfices proviennent au ¾ de nos activités internationales et pour ¼ de nos activités françaises.

En tant qu'acteur sur les marchés internationaux, nous expérimentons chaque jour des systèmes de régulation assez différents qui nous permettent de comparer leurs avantages et inconvénients respectifs.

Que peut-on faire pour améliorer de façon substantielle le fonctionnement institutionnel ?

La régulation des contrats qui est, en France, le fait des collectivités locales, fonctionne bien grâce à la légitimité de ces dernières. Le régulateur économique fixe les tarifs, il en est le garant vis-à-vis de la population. Un rapport gouvernemental vient d'attester de la qualité du service rendu dans le domaine de l'eau.

Contrairement à une idée largement répandue, les profits des opérateurs privés sont raisonnables, bien inférieurs à ceux d'autres pays. Le résultat net de Lyonnaise des Eaux est de 330 millions en France, soit moins de 3 % du chiffre d'affaires qui est de 14 milliards de francs.

Le problème essentiel soulevé par le rapport de la Cour des comptes était celui du contrôle des délégataires par les autorités délégantes. De nombreuses collectivités locales ont changé d'attitude depuis trois ans, requérant l'aide de conseils pour gérer leur situation.

La France est le pays le plus dynamique dans notre métier sur le plan commercial. Chaque année, 500 appels d'offre sont lancés. Parmi les contrats de Suez-Lyonnaise des Eaux un contrat sur six a fait l'objet de changements au cours de l'année 1998, soit à son échéance, soit par avenant.

Mais ce système régulé localement souffre globalement d'un déficit de légitimité au niveau national ce qui est notre souci majeur. Ce déficit provient de la multiplicité des acteurs et des disparités locales qui entraînent des différences de prix selon le périmètre régulé, différences que la population ne comprend pas et que la presse amplifie par manque d'informations.

Une enquête d'opinion a démontré que la hausse des tarifs intervenue dans le domaine de l'eau depuis six ans était imputée aux distributeurs privés. Cette hausse de l'ordre de 60 % traduit les énormes investissements engagés dans le domaine de l'assainissement. En outre, le particulier n'a pas vraiment conscience que seuls 37 % du montant de sa facture reflètent l'activité de l'opérateur privé ; le solde étant la part des acteurs publics tels que les collectivités locales, les organismes intercommunaux ou centraux. Il faut expliquer aux concitoyens que le prix de l'eau en France n'est pas déterminé par les distributeurs privés.

Au niveau national, aucune administration n'est responsable de l'ensemble des éléments composant le service public de l'eau. Nous travaillons sous la tutelle des ministères de l'économie, de la consommation, de l'industrie, de l'agriculture, de l'environnement et enfin, de la santé. Aucune de ces administrations n'a une vue globale de la situation.

Il manque à notre sens, comme le disait Daniel Caille, un organisme respecté capable d'appréhender la totalité des aspects relatifs à l'eau et à ses usages, qui permettrait d'une part, d'exprimer la situation ouvertement et fréquemment devant les médias de façon à réconcilier les Français avec « l'eau » et d'autre part, de fixer les règles du jeu local, en définissant par exemple des clauses contractuelles types.

Je ne sais s'il faut appeler cet organisme « autorité de régulation » car ce n'est pas le régulateur des contrats, c'est la collectivité locale qui fixe le prix. Mais il manque à l'évidence un complément national.

Les pouvoirs publics et nous-mêmes risquons dans le futur de nous heurter à l'opinion pour expliquer les mesures difficiles à prendre face à la compétition actuelle sur les différents usages de l'eau. Ainsi, la consommation de la population et des industriels baisse mais celle des agriculteurs augmente de façon vertigineuse, ce qui crée de vives tensions dans certains départements.

Le Gouvernement a proposé la création d'un Haut Conseil de l'Eau ce qui nous paraît bien répondre au problème. Pour son bon fonctionnement, il devrait comporter un nombre limité de membres indépendants. Ce qui n'apparaît pas encore dans le cadre du projet actuel dans lequel les membres du Haut Conseil sont les représentants de différentes entités.

Suez-Lyonnaise expérimente tous les jours le mode de gestion déléguée locale. Nous exportons ce concept qui a montré sa pertinence en France depuis plus d'un siècle, malgré les critiques. Comme l'a souligné M. Lorrain, ce système a été promu par la Banque mondiale à travers le monde.

Qu'ils soient de caractère local - France, Argentine, Italie, Espagne, Allemagne - ou national - Grande-Bretagne, Etats-Unis -, les systèmes de régulation ont leurs avantages et inconvénients. Ils peuvent tous fonctionner à condition de respecter leurs logiques respectives.

Aujourd'hui où les échanges mondiaux sont extrêmement rapides par internet, fax ou téléphone, la tentation des pouvoirs publics est « d'enrichir » leur réglementation interne par des emprunts aux systèmes voisins. Cela peut améliorer la situation mais aussi la compliquer au point de la rendre impraticable.

En France, la situation est très paradoxale. Les prix sont fixés par le marché et le jeu de la concurrence a été renouvelé par la loi Sapin. Mais, dans le cadre de la transparence instaurée, certaines collectivités ont tendance à utiliser les informations détaillées que nous leurs fournissons pour modifier les prix en gérant le contrat en « dépenses contrôlées ». Il faut faire attention à ne pas rajouter au système français des contraintes contradictoires.

Monsieur Claude HENRY

Les propos que nous venons d'entendre ont couvert un champ très riche d'informations, de points de vue et de propositions. J'aimerais rebondir sur certains d'entre eux.

Ce qui nous a été exposé représente ce que les économistes appellent des « modèles » et ce que Daumier appelait des « caricatures ». Tous deux ont cette remarquable vertu, s'ils sont bien faits et bien ciblés, d'accuser les traits les plus significatifs et permettent d'en discuter la pertinence. Je donne à ce mot « caricature » toute la connotation positive que Daumier lui-même lui donnait, considérant que son métier était l'un des plus utiles au plan national.

La présentation de Dominique Lorrain est une caricature du système tel qu'il fonctionne actuellement en France et celle de Jean Gatty, une caricature d'une situation de concurrence permanente où une OPA peut être lancée à tout moment, par tout opérateur.

M. Moinet, tout en indiquant clairement qu'il ne voyait pas de solution idéale dans les expériences étrangères, notamment Outre-Manche, a décrit d'une certaine manière le fonctionnement du « triangle » dont parlait Dominique Lorrain et auquel s'est référé M. Caille. Il soulignait le risque que la péréquation rende le prix de l'eau plus opaque encore et précisait que la loi Sapin, tout en ayant apporté quelques améliorations, n'a pas pour autant corrigé de manière fondamentale la forte inégalité d'information et d'expertise entre les élus locaux et les opérateurs.

M. Caille a insisté sur la complexité du service public de l'eau, ce qui peut être considéré par un analyste économiste comme un moyen d'utiliser cette complexité à des fins stratégiques entre les divers acteurs du marché, en particulier au profit de ceux qui ont les positions stratégiques les plus fortes. M. Moinet l'avait constaté précédemment. M. Caille a par ailleurs parlé d'une compétition permanente, suggérant que ce qui est à l'oeuvre - le modèle décrit par M. Lorrain - serait en fait ce qu'avait exposé M. Gatty, mais précisant un peu plus loin le caractère périodique de cette concurrence.

M. Payen a souligné le nombre important de contrats remis en concurrence chaque année, citant un chiffre record dans l'absolu mais qui, rapporté à l'ensemble des contrats, compte tenu de la situation française extrêmement morcelée qu'a décrite M. Moinet, peut nuancer l'analyse.

M. Caille a qualifié la relation triangulaire de « stabilisateur extrêmement fort d'un système qui se régénère en permanence ». Est-elle stabilisatrice d'une situation dont M. Moinet, en termes extrêmement retenus et prudents, a fait une description assez forte de l'ensemble des problèmes ? Ou faut-il plutôt retenir l'aspect de « régénération permanente » ? Ceci n'est d'ailleurs pas contradictoire, car un système peut se régénérer dans sa stabilité au profit de ceux qui s'y trouvent dans la position la plus favorable.

M. Lorrain a parlé de « clients heureux », M. Caille de « clients satisfaits », et les uns et les autres ont placé cette confiance au coeur du système français. L'analyse économique insiste souvent sur le fait qu'il n'y a pas de client plus heureux que le client ignorant, dans une situation d'asymétrie d'information dont M. Moinet nous a donné une description particulièrement convaincante. Le client, s'il se satisfait de la qualité du service de l'eau, appréhende moins bien le mécanisme des prix qui lui est appliqué. Actuellement, le cheminement du producteur au consommateur accentue l'opacité des tarifs. Ce lien indirect ne favorise-t-il pas l'ignorance du client ?

M. Caille insistait aussi sur l'impact de la réputation. Est-elle vraiment régulièrement en jeu ? Les clients qui ont sur le prix du produit une connaissance aussi vague que l'indiquait M. Moinet, peuvent-ils être sensibles à ces aspects, souvent exagérés par une sélection biaisée des informations par les médias ?

Ces concepts fondamentaux de satisfaction, de réputation ou d'asymétrie d'information peuvent conduire à un diagnostic assez différent de celui qui ressort des interventions précédentes. Néanmoins, les uns et les autres ont insisté sur la nécessité d'opérer un certain nombre de changements dans le système français.

Nous retrouvons l'aspect positif de la caricature quand M. Payen revendique la création d'un organisme respecté qui ne soit pas une agence de régulation de type anglo-saxon. Il faut d'ailleurs remarquer qu'il n'est pas dans le rôle de l'Autorité de Régulation des Télécommunications ou de la future Commission de l'Electricité, de fixer les prix aux consommateurs finaux; ceci est étranger à la tradition française que nous bâtissons en matière de régulation.

La régulation britannique est très centralisée et, si elle est adaptée à la Grande-Bretagne pour des raisons que Dominique Lorrain a indiquées, elle ne le serait sans doute pas à la France.

Mais, si l'opinion peut être fabriquée par les médias à partir d'incidents et risque d'être contrariée dans les années à venir par les décisions difficiles qu'exigera une incompatibilité évidente entre les demandes non maîtrisées de l'agriculture et les capacités à la satisfaire, est-ce seulement pour informer les consommateurs qu'un organisme respecté doit être mis en place ?

Est-ce l'idée de Dominique Lorrain lorsqu'il parle de la régulation par coups de projecteur exercée par une institution de structure légère, qui pourrait intervenir périodiquement ? Certes, nous ne pouvons que vouloir éviter des structures bureaucratiques lourdes !

Face aux problèmes qui nous ont été décrits, est-ce néanmoins d'une institution de ce type dont nous avons vraiment besoin ? Cette régulation par coups de projecteur - qui est la première forme de régulation expérimentée - n'a-t-elle pas besoin d'une structure, certes légère, mais forte, dotée de règles qui encadrent ses responsabilités, définissent son autorité et assurent son pouvoir, en particulier celui d'aller chercher l'information et de la mettre en évidence.

A l'heure actuelle, un des thèmes les plus importants et les plus nouveaux de la régulation réside dans l'articulation entre le régulateur sectoriel et l'autorité générale de concurrence. Dans le domaine de l'eau, les rapports entre opérateurs et intéressés - élus locaux ou utilisateurs - sont particulièrement asymétriques et déséquilibrés. Les éléments de monopole local sont également importants. Ce sont des situations où la présomption d'abus de position dominante est, pour un économiste ou un juriste, particulièrement forte.

Le Traité de l'Union européenne régit les règles de la concurrence; les autorités européennes et les autorités nationales de protection de la concurrence garantissent le respect de ce texte. On peut alors penser qu'aux côtés de ces institutions, un organisme aux fonctions bien définies, selon des méthodologies adaptées à la mise à jour des problèmes et aux comptabilités actuelles, ait sa place d'autant plus que les opérateurs français de l'eau sont de grands acteurs internationaux dans l'ensemble des services publics, locaux ou non.

Dominique Lorrain fait remarquer que les entreprises françaises du secteur de l'eau occupent des positions de leader bien au-delà de ce que l'on peut constater dans d'autres domaines d'activité, excepté l'espace, les télécommunications ou les technologies avancées en matière militaire. Les deux principales compagnies françaises seront, dans dix ans, de très loin les deux plus grandes entreprises françaises - bien que Suez-Lyonnaise soit aussi de capital belge - et vraisemblablement parmi les plus importantes du monde. Leur actionnariat se diversifie à vive allure. Il ne faudrait pas en faire, de manière un peu naïve, des champions nationaux dont la politique industrielle française devrait à tout prix soutenir la compétitivité sur les marchés internationaux.

Compte tenu de leur expérience développée en France, des conditions institutionnelles favorables à leur développement et de la mobilisation de leurs rentes qui ne se traduit pas nécessairement par des profits comptables élevés, mais, comme l'écrit Dominique Lorrain, par « *la constitution de forces en moyens humains, financiers, et technologiques qu'il est possible de redéployer entre divers secteurs et divers pays* », ces deux compagnies sont d'une certaine manière pour la France ce qu'est Microsoft pour les Etats-Unis. Vis-à-vis du reste du monde, l'eau et les services locaux sont pour les compagnies françaises ce que les industries de l'information sont aux Etats-Unis.

La nécessité de faire en sorte que ces compagnies, à l'échelon où elles opèrent, n'abusent pas de leur position dominante, renforce le besoin d'une information moins asymétrique et d'une application des règles de la concurrence du Traité de l'Union européenne plus forte et plus stricte. Le fait que ces compagnies soient ressenties dans l'opinion comme des fleurons de l'industrie française ne doit pas faire obstacle à la présence, au sérieux et à la rigueur d'interventions et de contrôles publics. Les Etats-Unis nous en donnent l'exemple, soucieux d'équilibrer la prospérité de leurs entreprises dans un cadre sain de concurrence et de service public au profit des consommateurs. La vocation fondamentale des consommateurs n'est pas d'être un tremplin pour les succès internationaux des compagnies qui les servent.

Monsieur Dominique BAERT

à M. Dominique Lorrain

Existe-t-il une réelle concurrence sur le marché de l'eau ? Pensez-vous que les élus locaux y ont un pouvoir de négociation ?

à M. Jean Gatty

Comment assurer la fluidité des entreprises au niveau local quand les interlocuteurs sont de grands groupes cotés en bourse ?

à M. Josy Moinet

L'atomisation des fournisseurs n'est-elle pas une réponse à l'atomisation des collectivités locales ?

à M. Daniel Caille

N'idéalisez-vous pas le problème de l'image ? Celle-ci peut-elle modifier radicalement la donne sur un marché où opère un nombre limité d'intervenants ?

à M. Gérard Payen

La précarité d'un contrat de délégation de service public, d'une durée moyenne de douze ans, n'est-elle pas toute relative ?

Monsieur Daniel FEURTET

Ne peut-on craindre, dans les années à venir, qu'une disparité du prix de l'eau n'entraîne une inégalité pour les consommateurs aussi bien sur le plan national qu'europpéen ? Si ce risque existe, comment le pallier ?

Monsieur Alain GOURNAC

Avez-vous le sentiment que le client comprenne réellement sa facture d'eau ?

Est-il facile pour les élus locaux de changer de fournisseur ?

Monsieur Elie COHEN

à M. Dominique Lorrain

Je ne suis pas convaincu par les arguments développés en faveur d'une régulation locale ; en quoi annulent-ils les analyses traditionnelles sur les effets de capture, par exemple ? Si l'exposé théorique est attractif- il est effectivement préférable de privilégier le modèle de la légitimité démocratique à celui de l'imposition bureaucratique centrale -, la réalité me semble toute autre depuis les quinze dernières années.

à M. Jean Gatty

L'hypothèse de l'OPA permanente devient irréaliste lorsque l'on connaît les problèmes d'évaluation des entreprises dans une telle logique.

à **M. Josy Moinet**

Quels sont les effets néfastes de la péréquation tarifaire ?

Dans un système d'émiettement des collectivités locales et d'asymétrie du pouvoir de négociation, peut-on simplement préconiser de multiplier les structures de coopération, sans changer profondément les règles ?

à **M. Gérard Payen**

Si la Lyonnaise des Eaux a quatre fois plus de clients à l'étranger qu'en France et que 3/4 de ses profits proviennent de l'international, cela semble démontrer la rentabilité du marché domestique.

Monsieur Gérard PAYEN

Permettez-moi de souligner que lorsque l'on distribue de l'eau à un Philippin ou à un Indonésien, le service et le prix ne sont pas les mêmes.

Monsieur Elie COHEN

Je m'étonne aussi que MM. Caille et Payen ne soient pas favorables à une autorité de régulation nationale alors que les situations décrites font nettement ressortir des distorsions majeures.

à **M. Claude Henry**

Dire que les Etats-Unis se soucient d'un équilibre entre la défense des consommateurs et la promotion des intérêts des grandes entreprises, oblige à préciser que, selon les phases et les périodes, ils savent également taire ce qu'il y a d'exigeant dans la supervision concurrentielle quand des intérêts commerciaux internationaux sont en jeu, et jouer de stratégies de concentration ou fermer les yeux sur les abus de positions dominantes.

Monsieur François AILLERET

Quelles conséquences, en matière de coût et d'exercice de la concurrence, entraîne le passage de l'affermage à la concession ? Quelle règle d'évolution des tarifs faut-il privilégier au moment de l'attribution du marché ?

Le lien « eau-assainissement » est-il opportun ? S'il est en effet très commode de faire payer l'assainissement au m³ d'eau, existe-t-il des raisons plus fonctionnelles qui conduisent à une synergie dans l'exploitation de l'eau et de l'assainissement par le même opérateur ?

Monsieur Christian DELLACHERIE

Je souhaiterais que soit détaillée la différence de profitabilité des systèmes, en France et en Angleterre.

Par ailleurs, j'ai noté que M. Payen notamment regrettait l'absence d'organisation et d'administration globales. Comment une haute autorité pourrait-elle fonctionner sans que soit définie au préalable une véritable politique publique ?

Monsieur Jacky CHORIN

A l'exception de la conclusion du Professeur Henry, une certaine idéalisation du système français de l'eau nous a été présentée, qui me semble contraire aux résultats des enquêtes menées auprès des clients usagers. Des différents services publics, les Français élisent en tête EDF-GDF, puis La Poste ; l'eau venant de très loin en dernier. Je ne crois pas que l'idée de monopole public classique soit en contradiction avec l'image positive que peuvent avoir les Français desdits monopoles.

Je suis surpris par l'intervention du Président Moinet qui s'oppose à une péréquation du système de l'eau. Les Français prônent la péréquation du service public de l'électricité grâce à laquelle ils se sentent citoyens et non pas seulement clients.

Lors de la conférence du 19 mai 1999, le Professeur Henry a établi un diagnostic concernant la régulation des multinationales multiservices. *«A vouloir l'é luder,»* dit-il *«le risque d'extension de la concurrence pourrait profiter principalement à quelques groupes privés, adossés à leurs monopoles dans les services publics locaux -dont l'eau fait partie- et relativement à l'abri d'une surveillance effective du degré réel de séparation entre leurs activités exposées à la concurrence et celles qui ne le sont pas»*. Et il ajoute *« il paraît difficilement acceptable qu'on soit moins exigeant vis à vis d'entreprises privées puissantes exerçant des activités de service public que vis à vis des entreprises publiques »*. Je souhaiterais connaître la solution préconisée. D'après les différentes lois de transposition, les monopoles publics sortants seront toujours soumis à des contraintes excessives tandis que les monopoles privés auront toute liberté pour s'étendre. Cette discrimination de concurrence reste préoccupante.

Monsieur Michel HORS

à M. Claude Henry

Le concept de développement durable, qui prend de plus en plus d'importance dans les négociations internationales, recouvre deux composantes : la prise en compte de la préservation de l'environnement local et global et la maîtrise des ressources. Ce concept ne va-t-il pas modifier le débat des pouvoirs publics engagé sur le plan international et les objectifs du service public ?

Madame Stéphane PALLEZ

Plusieurs intervenants ont souhaité la création d'une autorité de régulation: quelles compétences faudrait-il lui donner ?

Monsieur Dominique LORRAIN

Il est vrai que l'argument de la proximité peut créer une certaine capture. Je mobilise cet argument pour déterminer ce que devrait être une agence de régulation. Je partage le point de vue de M. Caille qui déplore un manque de compétence technique. Le système triangulaire à la française est pragmatique et concret. Ce dispositif proche des usagers, pratique et simple en apparence, évite certains coûts de transaction et les lourdeurs bureaucratiques. A Hongkong, par exemple, un emploi et demi sert, dans le secteur des déchets, à gérer l'interface des lettres envoyées par l'agence de régulation.

Nous devons effectivement faire face à une concurrence imparfaite provenant des coûts fixes d'entrée élevés. Le premier contrat passé entre la Générale des Eaux et la ville de Lyon avait été signé pour 99 ans et ne pouvait être modifié avant 30 ans ! Culturellement, le modèle de la concession de longue durée a toujours prévalu; il y a eu une certaine résistance face au système de l'affermage.

Comment introduire d'autres éléments de concurrence ? Une entreprise génère une multitude de marchés de travaux. Un système fragmenté présente l'inconvénient majeur de l'asymétrie mais l'avantage de pouvoir rentrer régulièrement sur le marché. Ainsi, lors des renouvellements de contrats, les opérateurs livrent des informations. Il en résulte que le système est moins monopolistique en raison de sa propre architecture.

Sur le rôle des élus locaux, j'oppose deux attitudes : soit l'élu local s'investit personnellement, soit il délègue ses pouvoirs. Les Allemands ont opté pour une gestion locale des affaires publiques par des fonctionnaires municipaux; ils ont créé les Stadtwerke. Ainsi, les hommes politiques locaux sont en quelque sorte des entrepreneurs publics.

En France, l'élu local est historiquement un « notable », plutôt homme de réseau, qui fait appel aux spécialistes. Il ne faut pas que le coût de l'énergie développée dans les procédures de contrôle et d'information et le temps passé soient supérieurs à ceux mis en oeuvre par un entrepreneur public, dirigeant une entreprise à capitaux publics ou un EPIC. C'est une affaire de cohérence de politique générale. Si des élus locaux - élus démocratiquement - veulent faire appel à des firmes privées, c'est pour bénéficier d'un savoir-faire et d'une capacité à atteindre des objectifs ; cela suppose que l'on ne mette pas une énergie absolue dans les moyens de contrôle.

Pour préciser la différence de rentabilité des systèmes français et anglais, je relèverai l'exemple encore plus frappant de Hongkong Electric, numéro deux de l'électricité, qui affichait un ratio profit/chiffre d'affaires de 91 % l'année n et de 68 %, l'année n+1. Cela montre d'une part qu'un régulateur peut mal évaluer le maintien des profits et qu'un système économique sans régulateur formel peut obtenir des résultats tout aussi satisfaisants sur le critère de la rentabilité. Les régulateurs anglais se sont mépris dans leurs rapports avec les firmes, tout au moins dans les domaines de l'eau et de l'électricité. Une des leçons françaises consiste à laisser jouer les mécanismes de marché et de compétition plutôt que de laisser un acteur externe calculer le « juste prix ».

D'autre part, la notion de profit soulève le problème des « attentes de profit des marchés », différentes selon les pays, ce qu'expose Michel Albert dans son livre « Capitaliste contre capitalisme ». Les Français, comme les Allemands, ont des attentes de rentabilité raisonnables alors que le capitalisme anglo-américain fonctionne culturellement sur des taux de profit extrêmement élevés, pris en compte « malgré lui » par le régulateur.

Monsieur Christian DELLACHERIE

Le prix de l'eau est sensiblement identique en France et en Angleterre. Y aurait-il une surexploitation de la classe ouvrière anglaise ?

Monsieur Dominique LORRAIN

Il faudrait étudier les politiques industrielles menées depuis les privatisations. Les premiers résultats nous montrent que certaines firmes ont coupé drastiquement dans la force de travail et dégagé des gains de productivité au lieu de les réaffecter.

A l'encontre de l'opinion publique, je pense que la croissance et l'expansion du système prouvent de réelles performances, des capacités d'adaptation et d'écoute, des succès technologiques, des politiques industrielles et de recherche d'optimisation. Mais, nous faisons face, en France, à un décalage car la connaissance de ce secteur s'est faite, non par les succès internationaux, mais par les « affaires ». Il existe un problème d'ajustement entre la réalité des choses et la perception donnée.

Une agence de régulation indépendante, fonctionnant par « coups de projecteurs » serait nécessaire dans le cadre d'une expérimentation sur cinq ou six ans. Cette agence devrait avoir la liberté de regarder en particulier les groupes multisecteurs. Le phénomène mondial majeur de fusion des groupes de services techniques tels que la poste, les chemins de fer ou l'électricité et des groupes de réseaux urbains bouleverse notre connaissance des entreprises de service public et crée un vaste secteur d'« industrie de la ville ».

Monsieur Jean GATTY

L'application du modèle que j'ai décrit précédemment se rapporte à une entreprise définie localement (bilan, compte de résultats, tableau de financement). Si la valorisation d'une entreprise est effectivement infiniment complexe, j'ai introduit comme critère de concurrence le prix proposé aux consommateurs et je propose une indemnisation à hauteur des fonds propres et assimilés, notion comptablement définie. L'entreprise en situation de monopole est valorisée en fonction du prix qu'elle imagine pouvoir facturer aux consommateurs qui définit ses flux de cash-flow et de profit.

Le modèle proposé ne se fonde pas sur une capitalisation anticipée des profits; le problème de valorisation ne se pose donc pas. La seule interrogation est de savoir s'il existe des états comptables.

Monsieur Daniel CAILLE

La délégation de service public fait appel à une obligation de résultat au-delà d'une obligation de moyens. La gestion d'exploitation se base sur un prix déterminé et un volume aléatoire d'eau consommée. Actuellement, ce volume baisse de l'ordre de 1%. Cette gestion se fait à nos risques et périls sur le plan des recettes et de la garantie du bon entretien des réseaux. Il s'agit d'évaluer, en fin de contrat, la garantie que l'on rend à la collectivité locale le réseau en bon état de fonctionnement ; c'est la notion de provision pour renouvellement. Cette obligation de résultat justifie une approche par un prix forfaitaire.

Aux Etats-Unis, le système est hybride et évoluera dans les quinze ou vingt prochaines années. Le secteur de l'eau, très peu privatisé, fera non seulement l'objet d'une privatisation « à l'anglaise » sous forme de « water utilities » dont les « public utilities commissions » régulent la rentabilité sur les actifs, mais il se trouve aussi à l'aube d'un système de gestion déléguée sous forme de contrats de sous-traitance à prix forfaitaire. Les Etats-Unis sont à la « préhistoire » de l'évolution des métiers de l'eau.

Nous sommes très dépendants de l'image de nos groupes. Le Professeur Henry a parfaitement distingué la satisfaction de l'opinion. L'opinion sur les distributeurs d'eau rétroagit sur l'ensemble des étapes de la négociation contractuelle. Nous avons la mission de rebâtir une image sur la qualité et la satisfaction.

A l'étranger, le système de la concession est très recherché car les investissements à réaliser restent importants. En France, les mécanismes, les taux d'intérêt, les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent négocier font de l'affermage la solution naturelle. Mais quel que soit le modèle, l'équation économique de l'eau est plus complexe que celle de l'électricité et de la télécommunication. La part fixe du chiffre d'affaires, par abonné, est deux à trois fois moindre que pour l'électricité et quatre à cinq fois moindre que pour les télécommunications alors que les investissements à réaliser sont du même ordre de grandeur. Nous sommes gestionnaires sur une longue durée et devons veiller à ce que soient réalisés les travaux que la collectivité a décidés et pour maintenir en bon état les installations que l'on nous a confiées. C'est pourquoi un contrat sur dix ou douze ans nous apparaît comme nécessaire car cette durée permet de mesurer les résultats.

Monsieur Gérard PAYEN

Depuis deux ans, la lisibilité des factures d'eau a beaucoup changé grâce à l'utilisation par les opérateurs de factures bi-faces contenant plus d'informations. Ces factures ont été plébiscitées par les associations de consommateurs qui ont noté un très gros progrès.

Selon des enquêtes nationales, l'image du service public de l'eau est moins bonne que celle des autres services publics nationaux. Ces mêmes sondages, faits auprès de nos clients, laissent apparaître un taux de satisfaction de plus de 80 %, comparable à celui des grands services publics nationaux. Il y a donc un décalage entre la réalité locale et la légitimité de l'ensemble du système.

Les distributeurs d'eau souhaiteraient la création d'une Haute Autorité ayant de réels pouvoirs qui régulerait non pas les contrats mais le marché, en fixant des règles et en orientant les actions. Chaque ministère a sa politique dont la mise en oeuvre n'est pas forcément coordonnée avec celle des autres ministères. A ce sujet, je vous laisse un exemplaire de la déposition de notre syndicat au Comité National de l'Eau.

L'égalité de traitement des usagers est une notion juridiquement forte, appliquée avec rigueur dans tous les services publics. Il faut toutefois noter la différence entre services publics nationaux et services publics locaux où l'égalité de traitement est garantie au niveau local. L'utilisateur du métro n'a aucune garantie d'un même prix du ticket à Paris, à Lille ou à Marseille !

Il existe une évolution certaine en matière de changement d'opérateurs. L'année dernière, nous avons perdu des contrats, notamment celui de la banlieue d'Orléans, face à l'un de nos grands concurrents mais également face à des entreprises qui n'ont pas été citées dans des villes organisées en régies publiques. A l'inverse, nous avons eu la confiance de collectivités locales organisées en régies jusqu'alors. La moitié des réunions de comités centraux d'entreprises de mon groupe s'articule autour des problèmes sociaux que posent ces changements de contrats.

Les statistiques de la Direction générale de la Concurrence du Ministère des Finances attestent que les écarts du prix de l'eau se réduisent en France. Le niveau d'équipement en matière d'assainissement et le non-paiement à l'agence de l'eau de la redevance pollution par les communes, alors que certaines payent le m³ jusqu'à 6 francs, sont les deux paramètres qui influent le plus sur la disparité des prix. Toutefois, les prix se resserrent car les programmes d'assainissement ont été largement faits dans certaines collectivités ou sont en cours, dans les autres.

Monsieur Josy MOINET

L'atomisation des entreprises opérant dans le secteur de l'eau serait-elle une réponse à l'atomisation des collectivités territoriales ? On pourrait aussi attendre, dans ce secteur, l'apparition de PME qui viendraient rompre la partie à trois des grands opérateurs nationaux.

Les PME ont du mal à émerger dans un secteur dominé par des opérateurs de dimension internationale. Certaines ont déjà tenté d'enlever des contrats en déposant des offres à des tarifs inférieurs à ceux proposés du délégataire en place, mais elles ont souvent des difficultés pour l'emporter au moment de la négociation car il est fréquent que ce délégataire réagisse en abaissant son propre prix. Il faut aussi tenir compte de la complexité croissante de ce métier et des moyens financiers, humains, voire de recherche, nécessaires à déployer. Par ailleurs, il ne faut pas se satisfaire de l'atomisation des collectivités territoriales, et j'ai déjà plaidé vigoureusement en faveur de l'intercommunalité.

En matière de péréquation tarifaire, il faut comparer ce qui est comparable ; l'eau n'est pas l'électricité. Un système de péréquation se conçoit au regard du produit, de ses conditions de production, de transport et de distribution. Actuellement, la production et le transport de l'électricité représentent environ 70 % du coût au niveau des services nationaux, et la distribution, seulement locale 30 %. En revanche, la production, le transport et la distribution de l'eau sont locaux car il s'agit d'un service public entièrement local. Les conditions d'une péréquation de l'eau ne sont pas remplies comme elles le sont pour l'électricité. Il existe cependant des mécanismes pour atténuer les disparités régionales, comme le Fond national de développement des adductions d'eau, qui ne sont peut-être pas utilisés au mieux.

Je suis en effet attaché aux structures locales existantes. Depuis près de vingt-cinq ans, les divers gouvernements ont essayé d'en modifier l'organisation. Certains ont tenté, en 1971, une fusion des communes, mais ce fut un échec total. Depuis, l'intercommunalité progresse lentement. Si l'on veut corriger les distorsions évidentes de capacités de négociation entre les collectivités territoriales chargées de l'organisation du service public de l'eau et les grands opérateurs, il n'y a pas d'autres moyens que de développer une intercommunalité forte. Il est évident aujourd'hui qu'un syndicat cantonal chargé de la distribution de l'eau dans le département de la Creuse n'a pas la même capacité de négociation que la communauté urbaine de Lyon ou de Lille.

Je n'ai pas oublié que les Français étaient des citoyens et surtout des électeurs. Dans le domaine de l'eau, les usagers souhaitent tout d'abord avoir de l'eau au robinet, qu'elle soit ensuite de bonne qualité et que son prix ne soit pas excessif. Sur ces deux derniers points, des efforts doivent être faits. Les élus ont la même attente pour la satisfaction de leurs électeurs.

Ce serait avoir une vision passéiste du rôle des élus que de penser qu'ils ne vont pas s'intéresser de plus en plus à ce secteur. Les charges supportées actuellement par nos concitoyens sont caractérisées par, outre les impôts, le coût croissant de certains services publics locaux de l'eau, en raison des dépenses considérables qui ont dû être faites pour l'assainissement ou le traitement des déchets. Sans dériver vers le système allemand de l'élu-entrepreneur que décrit M. Lorrain, de plus en plus d'élus s'intéresseront à ce problème dans des intercommunalités renforcées et réuniront les conditions d'un meilleur dialogue avec les opérateurs, qu'il s'agisse d'opérateurs délégués ou de régies.

Monsieur Claude HENRY

Je ne me fais certes pas d'illusions sur le fonctionnement du capitalisme américain !

Comme le fait souvent remarquer Marcel Boiteux, la péréquation procède de préoccupations d'équilibre territoriales et sociales mais aussi « d'une passion peut-être excessive des Français pour l'égalité ». Il serait bon que les consommateurs les plus défavorisés soient davantage protégés. La loi souvent les protège, contrairement aux faits. Ceci est autrement grave que des disparités de prix entre gens qui, pour l'essentiel, peuvent les supporter. Plus qu'un idéal social, la péréquation me paraît devoir être un traitement plus satisfaisant, dans notre pays qui se veut celui de la continuité des services publics, vis-à-vis d'usagers qui, pour la plupart de ceux qui subissent des coupures, ne sont pas des fraudeurs. Ces problèmes sont souvent masqués par notre passion égalitariste pour la péréquation.

Le problème de l'image et de la légitimité me paraît plus profond que ce que nous avons pu en dire. En matière d'eau, la structure met face à face un petit nombre d'opérateurs, publics ou privés, un très grand nombre d'autorités locales et un nombre encore plus important de consommateurs relativement mal armés et mal informés pour exprimer leurs positions. Les Français ne sont pas plus enclins que d'autres à la corruption. L'activité de l'eau ne porte pas plus que d'autres à des malversations. Mais une telle structure - et toutes les analyses de science politique le montrent - est porteuse de danger pour la moralité publique. Il faut corriger un élément incontestablement préhistorique de notre structure politique, qui est l'atomisation des autorités locales.

Vivendi et Suez-Lyonnaise-Tractebel-Electrabel sont parmi les plus grandes entreprises européennes et mondiales de multiservices. La logique économique veut que si l'on crée des différentiels de régulation entre divers services, lorsque ceux-ci présentent des éléments importants de monopole naturel, on favorise inévitablement des « appels d'air » pour des subventions croisées qui vont fausser la concurrence dans les secteurs régulés, à partir de ceux qui le sont moins. Le président du Bundeskartellamt, un des experts internationaux les plus respectés en ce domaine, le dit avec force.

Les perspectives du service public sont modifiées par les menaces qui planent en matière de développement durable. Continuer à gaspiller de façon croissante l'eau dans certains secteurs, particulièrement dans le domaine agricole, et en faire le support d'une pollution pour les milieux naturels, ne peut aller au-delà des cinq ans à venir. La responsabilité est à la fois locale, nationale et même européenne. C'est une raison supplémentaire pour demander la création d'une autorité forte et non bureaucratique.

Autorité forte n'implique pas empiètement sur la légitimité des instances élues. Au regard de l'expérience de certaines autorités telles que les régulateurs de l'énergie en Italie ou des télécommunications en Suède, nous avons de très bons exemples de régulation légère mais efficace.

Je rappellerai enfin que beaucoup d'études sont récemment sorties sur le secteur de l'eau. Je citerai deux thèses défendues à Paris I, l'une axée sur l'économie industrielle, réalisée par Mme Sage, l'autre plutôt orientée sur le développement durable, réalisée par Mme Khelladi.

Monsieur Dominique BAERT

Nous participons à cette renaissance des travaux sur l'économie de l'eau car nous avons conscience qu'il s'agit d'un problème d'avenir auquel nos concitoyens seront toujours sensibles. M. Payen voulait « réconcilier les Français avec leur eau ». Ces derniers désirent surtout que leur eau soit plus claire, sur les conditions de fonctionnement du marché, sur la tarification et sur les responsabilités.

Si MM. Caille et Payen peuvent nous faire parvenir des éléments décomposant sur plusieurs sites le prix de l'eau, il serait intéressant d'avoir quelques références.

Monsieur Gérard PAYEN

Le droit d'accès à l'eau des personnes les plus démunies ne nous laisse pas indifférents. En pratique, les coupures d'eau sont extrêmement rares et portent à 99 % sur des problèmes impayés volontaires de la part de clients qui peuvent payer le 1 % restant la marge d'erreurs.

Les distributeurs d'eau, en collaboration avec les services sociaux, cherchent des solutions pour les personnes défavorisées. Pour faciliter la compréhension de cette action, les distributeurs publics et privés ont signé avec le Gouvernement, il y a deux ans, une charte « solidarité-eau » qui est en application progressive dans les départements. Pour des raisons de lenteur administrative, seule une dizaine de départements est concernée, à ce jour.

Audition de M. Ian C.R. BYATT
Directeur général de l'Ofwat, Office britannique de
régulation du secteur de l'eau
(le 1^{er} juin 1999)

Audition de M. Ian C.R. BYATT

Directeur général de l'Ofwat, Office britannique de régulation du secteur de l'eau

(le 1^{er} juin 1999)

L'Office de régulation de l'eau - eau potable et eaux d'épuration - a été mis en place en 1989. Sa compétence s'exerce en Angleterre et au Pays de Galles mais pas en Ecosse, ni en Irlande. La spécificité de ce service au public est d'être assuré par des compagnies privées, propriétaires du système d'adduction d'eau potable et de traitement des eaux usées.

Quelle est la nature du service fourni ?

Il s'agit tout d'abord de distribuer une eau potable de qualité dont les critères d'exigence augmentent constamment, d'assurer les services d'hygiène - toilette, lessive, nettoyage -, de préserver voire d'améliorer l'environnement naturel et de fournir ce service pour un usage discrétionnaire (arrosage des jardins, remplissage des piscines).

Quelles sont les conditions d'approvisionnement ?

Il existe un monopole du réseau depuis fort longtemps. Les réseaux d'adduction et de traitement datent de l'ère romaine. Il faut constamment rénover l'infrastructure - tuyauteries, canalisations, égouts - pour maintenir le niveau de service attendu par le consommateur et renouveler le matériel de mesure et de contrôle très vite amorti. En Angleterre et au Pays de Galles - et d'une manière générale au Royaume-Uni -, la redevance sur l'eau, assise sur les impôts fonciers et non sur la consommation, grève considérablement les tarifs.

Comment est organisé le secteur industriel de l'eau ?

L'Angleterre et le Pays de Galles regroupent dix grosses entreprises de distribution et de traitement qui représentent un chiffre d'affaires global de 10 milliards d'euros. La société Thames Water - qui dessert 8 millions de consommateurs - est l'une des plus importantes au plan mondial, bien que sa taille ne soit pas comparable à celle des entreprises françaises.

Il existe, par ailleurs, quinze petites entreprises spécialisées dans le seul secteur de l'eau réalisant un chiffre d'affaires individuel de 20 à 200 millions d'euros, la plus grosse étant une filiale du groupe Vivendi. Sont également implantées en Angleterre des sociétés américaines comme Wessex Water, filiale du Groupe Enron. De même, Scottish Power vient d'acheter une société de distribution. Ceci démontre la facilité d'absorber ou d'intégrer le service de l'eau au Royaume-Uni.

Ces compagnies ont toute autonomie sur le territoire même si elles sont filiales d'un groupe important. Ainsi, Northumbrian Water, filiale de Suez-Lyonnaise des Eaux, a son propre conseil d'administration. L'Autorité de régulation britannique contrôle les comptes de ces sociétés, notamment tout transfert entre l'entité et sa maison-mère.

Comment fonctionne la régulation ?

La régulation britannique du secteur de l'eau est assurée par divers organismes. L'Ofwat réglemente les prix. Nous contrôlons la réalité du service fourni, l'application des obligations en matière d'environnement et la capacité financière des entreprises. Nous avons aussi le devoir de protéger les consommateurs, de promouvoir l'efficacité et de favoriser la concurrence.

Sans nous immiscer dans le fonctionnement des sociétés, nous fixons les prix pour une période de cinq ans pendant laquelle les sociétés décident librement de l'opportunité des investissements ou d'éventuelles évolutions commerciales. Il est très important de bien différencier ce qui ressort de la régulation des sociétés du secteur privé de leur gestion proprement dite. Dans certains cas, la frontière est cependant assez floue.

« Drinking Water Inspectorate » veille à la qualité de l'eau potable, dans le respect des réglementations européennes. Des inspections régulières peuvent entraîner des poursuites judiciaires assorties de sanctions pécuniaires, en cas de défaillance.

L'« Environment Agency » est un organisme récent ayant pour tâche de contrôler la propreté, la pureté, l'innocuité de l'eau et de s'assurer que les entreprises du secteur respectent les normes imposées en la matière, sous peine également de poursuites judiciaires.

Certaines normes sont établies par la Commission européenne et transposées dans la législation nationale par les ministères concernés. Mais, nos propres objectifs sont plus contraignants que ceux définis par Bruxelles. A ce titre, nous portons un vif intérêt à l'élaboration du principe de subsidiarité et à son application au secteur de l'eau.

Quelle est la finalité de cette régulation ?

Elle a pour seul objet la qualité des prestations et non leur coût. Nous nous préoccupons essentiellement des résultats obtenus; si c'est à moindre coût, tant mieux ! Cette attitude marque un point de rupture avec l'époque où le secteur public était omniprésent et entraîne une certaine incompréhension des autorités politiques.

Nous avons beaucoup amélioré la qualité de l'eau potable et le traitement des eaux rejetées dans les rivières ou dans les eaux côtières.

Nous nous efforçons d'optimiser le service rendu aux consommateurs en réduisant les interruptions d'approvisionnement et les problèmes d'inondation, en assurant le suivi des réclamations....

Par ailleurs, nous avons cherché à encourager réellement les investissements. En 1974, le pouvoir politique avait mis en place un plan d'investissements pour le secteur de l'eau. Mais lorsqu'en 1976, le Fonds Monétaire International a imposé une certaine réduction des dépenses publiques, le Gouvernement travailliste d'alors a réduit ce programme de façon drastique.

Enfin, nous avons incité les entreprises à une meilleure efficacité que ce soit en matière d'exploitation et d'équipement, quant à l'utilisation et la mobilisation de leurs capitaux ou pour l'usage de l'eau par les sociétés et les consommateurs.

Sur ce dernier point, les entreprises en viennent progressivement à l'utilisation de compteurs. En dehors du Pays de Galles, la pose de ces appareils est prévue, à terme, dans 40 % des installations. La moyenne britannique n'est aujourd'hui que de 12 % mais l'augmentation annuelle est de 3 %.

Quels sont les résultats obtenus ?

Les premiers résultats de l'Office de régulation révèlent des gains d'efficacité très importants, qui ont surpris le Ministère des Finances ! S'il était connu que British Telecom avait un « trop plein » de personnel de l'ordre de 50 %, on ne s'était jamais interrogé sur les sociétés de services de l'eau et de l'électricité. Cependant, ces gains sont quelque peu compensés par la nécessité d'améliorer la qualité du service. Les coûts d'exploitation restent identiques ; en règle générale, 15 % des investissements en biens d'équipement sont consacrés à l'amélioration des prestations.

L'entreprise se tourne de plus en plus vers l'utilisateur qui, autrefois, n'était pas considéré comme un consommateur puisque la facturation n'était pas fonction de la consommation. Aujourd'hui, les entreprises ont à cœur d'informer les consommateurs. C'est à mon avis une grande avancée car, en l'absence de concurrence, on ne peut s'attendre qu'à de modestes résultats.

Le suivi des résultats est assuré par une enquête annuelle auprès des entreprises, soulignant notamment les performances de chacune d'entre elles et la qualité du service en matière environnementale.

Les progrès dans la mise au point des systèmes de redevance sont variables. De même, les entreprises doivent perfectionner leurs systèmes tarifaires et définir par exemple des tarifs saisonniers. Dans ce domaine, je pensais que seraient appliquées au secteur de l'eau les avancées réalisées dans le domaine de l'électricité. Jusqu'à présent, nous avons enregistré très peu de réussites. C'est un vaste programme mais les entreprises en ont déjà compris l'enjeu.

Enfin, la transparence des informations et la responsabilité des intervenants sont des facteurs extrêmement importants. Aujourd'hui, les médias s'intéressent beaucoup au secteur de l'eau et reflètent un plus grand intérêt du public en ce domaine. Nous avons contribué à ce débat en publiant de nombreuses informations.

Quels sont les défis ?

Pour renforcer la compétition, nous avons défini une forme de concurrence « in-set appointment » permettant à un nouveau fournisseur d'alimenter un groupe de consommateurs à l'intérieur même d'une zone pré-équipée. Ce système n'a pas beaucoup été utilisé.

Les entreprises ont établi, pour les gros utilisateurs, des tarifs beaucoup plus avantageux que les tarifs standard. J'attends encore beaucoup de progrès dans ce domaine.

La loi anglaise a transposé l'article 86 du Traité de Rome sur l'abus de position dominante. Notre législation autorise dorénavant une entreprise à utiliser les tuyaux d'une compagnie, si elle souhaite transporter l'eau de ses propres sources vers l'utilisateur. Ce système est beaucoup plus complexe qu'en matière d'électricité ou de gaz mais il est essentiel pour la concurrence.

La protection sociale est notre souci majeur. Chacun doit avoir les moyens d'accéder au service de l'eau malgré l'augmentation des prix. Le nouveau Gouvernement discute au Parlement d'une loi permettant de définir des tarifs particuliers pour les groupes vulnérables - familles nombreuses à faibles revenus, personnes malades... - financés par les autres usagers.

Ce sujet a donné lieu à beaucoup de débats car il va à l'encontre du critère d'indépendance de la régulation et de la tarification économique. Mais il me semble que les pouvoirs publics doivent fournir les instruments juridiques appropriés en la matière, allant de pair avec un système transparent et responsable.

Le service universel n'est pas suffisamment assuré. La privatisation a favorisé les coupures d'eau pour non paiement des factures. Le Gouvernement vient d'interdire ces mesures mais nous doutons des retombées d'une telle décision.

Quand on parle de service public, il faut concilier le profil politique et l'efficacité commerciale. Toute implication du Gouvernement devrait être absolument transparente. Lorsque le Président de la compagnie électrique avait été convoqué par son Ministre de tutelle pour négocier une baisse de la politique salariale contre une hausse du programme d'investissement, c'était une sorte de manipulation néfaste à l'efficacité d'une entreprise !

En tant que régulateur, je suis nommé pour cinq ans et ne peut être remercié que pour incompétence manifeste ou « très mauvais comportement ». Je peux donc me permettre d'être publiquement en désaccord avec le Ministre. C'est une position constitutionnelle très importante, souvent mal perçue, proche de celle de la Banque d'Angleterre, indépendante du Gouvernement et du Conseil de politique monétaire qui fixe les taux d'intérêts.

Ma responsabilité s'exerce vis-à-vis du public et face au Parlement qui, me donnant certains pouvoirs juridiques, me demande des comptes. Par ailleurs, si les sociétés ne se satisfont pas des tarifs fixés, elles peuvent saisir la Commission de la Concurrence dont les avis font autorité.

Quels obstacles rencontrons-nous ?

Il faut équilibrer les tarifs et les dépenses pour l'environnement. Nous avons travaillé avec le Gouvernement sur la maîtrise des tarifs dans un climat quelque peu conflictuel. Les demandes croissantes des écologistes s'opposent à la volonté des usagers en matière de prix. Notre Gouvernement a promis de ne pas augmenter les impôts sur le revenu mais il doit financer ses objectifs ! Dans le cas spécifique des obligations d'environnement, le pouvoir peut atteindre ses objectifs avec le concours des usagers de l'eau..

Les pouvoirs publics souhaitent établir davantage de concurrence dans le secteur de l'eau, notamment vis-à-vis des gros clients, mais, mon souci actuel concerne les ménages car les subventions croisées pour protéger les groupes vulnérables deviennent très difficiles à obtenir. C'est un problème d'avenir.

Le processus politique encourage une certaine intrusion. Le problème est de maintenir un équilibre. De même, la multiplicité des parties impliquées et le nombre de régulateurs économiques favorisent les conflits et n'incitent pas à une plus grande transparence.

Monsieur Dominique BAERT

De nouveaux entrants ont-ils accès au marché ?

Monsieur Ian BYATT

Il est toujours possible d'acheter des compagnies. C'est ce qu'ont fait Enron et la Lyonnaise. De son côté, Vivendi cherche à acquérir Westwater. Ces opérations ne doivent toutefois pas conduire à une trop grande concentration dans le secteur, car le maintien d'un nombre suffisant de compagnies distinctes est indispensable pour disposer de termes de comparaison valables. Il faut donc résister à l'argument « si on pouvait fusionner, les coûts baisseraient » car, en fait, toutes les filiales d'un opérateur comme Vivendi fonctionnent de la même façon.

Par ailleurs, le développement des offres multi-services ouvre de nouvelles possibilités. On peut imaginer que les transactions portent sur des licences et non plus sur des entités détentrices d'actifs corporels.

Monsieur Dominique BAERT

Qu'en est-il des prix ?

Monsieur Ian BYATT

Ils avaient connu une forte augmentation avant la privatisation. Ils ont ensuite baissé grâce aux progrès de productivité. La dernière « revue de prix » a conduit à une stabilisation.

Le mois prochain s'engagera une nouvelle négociation, dont l'enjeu sera d'améliorer le lien entre qualité et coût du service.

Monsieur Claude HENRY

Par quelle méthode réguler les prix ?

Monsieur Ian BYATT

Nous sommes résolument orientés vers le « price cap », à la différence des Américains qui prétendent encadrer les profits.

Monsieur Elie COHEN

Quel est le degré d'indépendance de l'Ofwat. Comment ses prérogatives s'articulent-elles avec celles des autres autorités ?

Monsieur Ian BYATT

Nous respectons mutuellement nos indépendances.

Monsieur Elie COHEN

Comment gérez-vous les conflits d'objectifs ?

Monsieur Ian BYATT

Avec difficulté. Notre objectif premier est de stabiliser les coûts. Aussi devons-nous exprimer les autres aspects en termes de coûts. Mais définir des priorités est un tâche d'autant plus ardue que des investissements considérables sont nécessaires pour faire face aux besoins qualitatifs et quantitatifs.

Monsieur Alain GOURNAC

Combien de personnes travaillent pour l'Ofwat ?

Monsieur Ian BYATT

Outre le Centre de Birmingham qui emploie environ 150 personnes, il y a dix comités locaux qui occupent chacun de 10 à 20 bénévoles à temps partiel.

Monsieur Dominique BAERT

Qu'est-ce qui est le plus important ? Le personnel ou le pouvoir ?

Monsieur Ian BYATT

Il est essentiel de savoir ne pas aller trop loin et de respecter la frontière entre régulation et gestion.

Monsieur Elie COHEN

Ne serait-il pas logique qu'un service local comme l'eau fasse l'objet d'une régulation locale ?

Monsieur Ian BYATT

Non, car les problèmes sont en fait nationaux. Mais le niveau local est représenté dans nos processus de décision.

Monsieur Elie COHEN

Qu'en est-il de l'Ecosse ?

Monsieur Ian BYATT

Il y avait une organisation spécifique qui n'a pas été affectée par le mouvement de restructuration qui, en Angleterre, a précédé la privatisation. La régulation est aujourd'hui assurée par le Ministère en charge des affaires écossaises.

Monsieur Alain GOURNAC

Y a-t-il interconnexion des réseaux ?

Monsieur Ian BYATT

Pas pour le moment. Chaque compagnie a sa propre infrastructure dont elle tient beaucoup à préserver l'intégrité. Le sujet est sensible, car si on laisse circuler de l'eau de différentes origines dans les canalisations, le goût peut changer et provoquer des plaintes des consommateurs.

Monsieur Elie COHEN

Dans quels termes se pose le problème des utilisations et des pollutions agricoles ?

Monsieur Ian BYATT

S'il n'y a pas assez d'eau pour les usages normaux, comme cela s'est produit en 1976, on rationne ou, mieux encore, on impose des pénalités financières.

D'ailleurs, d'une manière générale, la responsabilisation par les prix fonctionne bien : dès que l'on pose des compteurs, les gens consomment moins.

Le Gouvernement actuel a formulé à cet égard des « recommandations » facultatives.

**Audition de MM. Pierre CORTESSE et
Patrick HUBERT, Vice-Président et Rapporteur général
du Conseil de la Concurrence
(le 21 septembre 1999)**

Audition de MM. Pierre CORTESSE et Patrick HUBERT, Vice-Président et Rapporteur général du Conseil de la Concurrence

(le 21 septembre 1999)

Monsieur Dominique BAERT

Dans le prolongement de la réflexion que nous avons menée l'an dernier sur les services publics en réseaux, nous nous interrogeons sur le caractère « pur et parfait » de la concurrence au sein du secteur de l'eau.

C'est à leur titre de garants du bon fonctionnement de la concurrence qu'il nous intéressait de connaître la perception des responsables du Conseil de la Concurrence.

Monsieur Pierre CORTESSE

Je voudrais tout d'abord rappeler rapidement la mission du Conseil de la Concurrence. Il veille au fonctionnement concurrentiel des marchés, en application des articles 7, 8 et 10 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ainsi que des articles 85 et 86 du Traité de Rome, qui répriment les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante.

Sa compétence est générale. Elle s'applique aux activités des entreprises du secteur privé mais également à celles des collectivités publiques et de l'Etat, en matière de production, de distribution et de services, y compris dans le cadre de conventions de délégation de services publics.

Le Conseil a une compétence à la fois consultative et quasi-judictionnelle. En revanche, il n'a pas de compétence réglementaire ou administrative, ni de mission de conciliation ou d'arbitrage, comme l'ART par exemple.

Il donne des avis à la demande du Gouvernement ou d'un certain nombre d'institutions comme les collectivités territoriales et les organisations de consommateurs agréées. Dans le domaine du contentieux, il peut être saisi par le Gouvernement, par ces mêmes institutions ou par les entreprises.

Depuis treize ans, le Conseil de la Concurrence n'a été saisi qu'à deux reprises de problèmes de distribution de l'eau, hormis l'affaire de la ville de Pamiers qui remonte à 1988 et qui a fait l'objet de nombreux commentaires. Ces deux saisines se rapportaient à des marchés passés l'un par la commune de Saint-Michel-sur-Orge, l'autre par un syndicat intercommunal de l'Essonne. Ces deux affaires ont donné lieu à des décisions provisoires et sont actuellement en cours d'instruction.

Bien qu'il soit caractérisé par une très forte hausse des prix relatifs et par la présence d'un oligopole - deux éléments qui peuvent laisser présumer des pratiques anticoncurrentielles -, le secteur de l'eau n'a donc pratiquement jamais fait l'objet de décisions au fond du Conseil de la concurrence.

Le Conseil de la Concurrence ne s'est pas auto-saisi en la matière pour des raisons essentiellement pratiques et administratives.

Tout d'abord, le Conseil s'auto-saisit très rarement: en moyenne, trois à quatre fois par an, généralement dans le but de traiter des affaires initialement engagées par des entreprises mais déclarées irrecevables pour vice de procédure ou de forme.

En effet, le Conseil de la Concurrence n'a pas les moyens de s'auto-saisir. Il dispose d'un nombre limité de rapporteurs face à un stock de dossiers en instance qui s'accroît d'année en année. En 1986, il a hérité de la Commission de la concurrence d'environ une année de stock qui, aujourd'hui, a quadruplé. Ainsi, si un développement des auto-saisines dans certains secteurs serait certainement souhaitable, cette orientation est en pratique difficilement réalisable.

De plus, le Conseil ne dispose pas d'enquêteurs. Il dépend de la Direction générale de la Concurrence et de la Consommation qui doit procéder à une enquête avant que le ou les rapporteurs du Conseil puissent procéder à l'instruction.

Enfin, ces difficultés se sont accrues depuis deux ans car l'activité du Conseil de la Concurrence s'est progressivement judiciairisée. En effet, la jurisprudence de la Cour d'appel de Paris et de la Cour de Cassation, sous le regard de la Cour européenne des Droits de l'Homme, oblige le Conseil de la Concurrence à des formalités procédurales de plus en plus contraignantes, comme récemment la stricte séparation de l'instruction et de la décision.

Ainsi la dérive judiciaire et procédurale du Conseil de la Concurrence s'est effectuée au détriment du développement de sa capacité d'analyse économique et financière. Le Conseil a privilégié, par nécessité, les compétences juridiques et judiciaires et ne dispose pas, par exemple, de spécialistes en comptabilité commerciale.

Dans le secteur de l'eau, il me paraîtrait plus pertinent que le Directeur général de la Concurrence et de la Consommation saisisse le Conseil. En effet, ses représentants locaux assistent aux commissions d'ouverture des plis dans de très nombreuses circonscriptions et connaissent à ce titre les conditions dans lesquelles les délégations de services publics ou les marchés sont effectués.

Pour ces diverses raisons, bien qu'il soit conscient de l'intérêt du secteur de l'eau au regard du droit de la concurrence, le Conseil de la Concurrence n'a pas jusqu'à présent considéré qu'il avait les moyens de s'engager spontanément dans la voie d'une auto-saisine.

J'ai insisté sur les problèmes d'intendance car en la circonstance, ils sont fondamentaux et suffisent à expliquer l'abstention du Conseil.

Monsieur Dominique BAERT

Il serait intéressant que le Rapporteur général nous fasse le point quantitatif des stocks de dossiers.

Je continue à m'interroger sur l'identité de l'autorité qui encadre véritablement le fonctionnement du secteur de l'eau. Comment bâtir une régulation de ce secteur ? Quel rôle pourrait jouer le Conseil de la Concurrence ? Faut-il en réviser les modes de saisine et les moyens de fonctionnement ?

Par ailleurs, comment expliquez-vous l'inertie des collectivités locales et des associations de consommateurs ? On semble pressentir une sorte d'accord implicite entre les différents acteurs de ce secteur.

Monsieur Patrick HUBERT

La dernière remarque à caractère quelque peu misérabiliste sera de préciser que nous ne disposons pas de système informatique nous permettant d'avoir des statistiques à jour.

Sur l'aspect quantitatif, nous avons environ 380 dossiers à étudier et le délai actuel de traitement est de quarante-cinq mois. C'est une moyenne : les dossiers les plus difficiles peuvent demander cinq ou six ans.

Nous observons que les nouvelles autorités de régulation en charge d'un seul secteur disposent de beaucoup plus de moyens.

Le Conseil de la Concurrence a toujours plaidé pour éviter de « saucissonner » le droit de la concurrence. Il considère que seules les autorités de « droit commun » doivent l'appliquer.

Le métier d'autorité de régulation n'a donc de sens, dans un secteur donné, que si un droit particulier a été élaboré. Il n'y a donc pas lieu aujourd'hui, c'est-à-dire dans l'état actuel de droit de créer une telle autorité dans le secteur de l'eau.

Aujourd'hui, les secteurs qui ne sont pas régis par des normes particulières sont du ressort du Conseil de la Concurrence ; ceux pour lesquels ont été élaborés des systèmes normatifs spécifiques relèvent d'autorités régulatrices pour ce qui est de ces normes et du Conseil, pour ce qui est de l'application du droit commun, avec des passerelles, sous forme de demandes d'avis croisées entre les deux autorités.

Les autorités nouvellement créées et responsables d'un secteur donné, ne sont pas en charge des mêmes responsabilités. Soit elles élaborent des normes visant à faire naître la concurrence ou à la développer, soit elles ont des objectifs bien différents comme le montre le domaine de l'audiovisuel, où concurrence traditionnelle et pluralisme ne correspondent pas aux mêmes objectifs, ou encore le domaine bancaire, où concurrence économique et sauvegarde de la sécurité du système sont des questions distinctes.

Monsieur Pierre CORTESSE

Je citerai l'exemple du Bundeskartellamt. Cette institution, qui s'est vu confier la régulation de l'électricité en Allemagne, est beaucoup plus importante que le Conseil de la Concurrence français. En France, la création d'une autorité indépendante dans le secteur de l'électricité est prévue par le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale.

Actuellement, le Conseil de la Concurrence n'est ni équipé ni organisé pour effectuer une régulation dans un domaine quelconque. Cependant, lorsque le Gouvernement a saisi le Conseil de la concurrence sur le projet de loi de l'électricité, ce dernier n'a pas exclu que lui soit confiée la régulation de l'électricité, ce qui supposait implicitement la création d'une nouvelle structure administrative, adjointe à celle existante.

Le problème peut se poser demain pour le gaz ; le livre blanc français prévoit de créer une autorité de régulation. Le secteur du gaz est techniquement proche de celui de l'eau, à cette différence près que ce dernier ne peut être traité à l'échelon national.

Ces remarques étant faites, je ne pense pas qu'il faille réguler le secteur de l'eau. La régulation, telle que nous la concevons en France ou dans les pays voisins, résulte de la nécessité d'assurer une transition d'une situation monopolistique à un régime de marché qui ne peut se faire spontanément.

L'existence d'un opérateur historique qui, de surcroît, a une mission de service public, peut faire obstacle à l'entrée de nouveaux intervenants sur le marché. La régulation est alors destinée à permettre l'ouverture effective du marché à la concurrence.

Le secteur de l'eau n'est pas dans un tel cas de figure. Il est possible que la concurrence s'y exerce mal, mais elle existe. Elle est codifiée notamment par la loi Sapin et toutes les conditions juridiques et formelles sont réunies pour son exercice.

L'insuffisance de la concurrence tient à des raisons de fait, notamment à l'existence d'un oligopole et à la nature même de l'activité. La question est de savoir si un « quasi-duopole » est un obstacle dirimant à la concurrence. Il existerait alors une alternative qui serait de fixer les prix, mais elle serait contraire à l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1986 qui ne donne au Gouvernement la possibilité de prendre des décrets de taxation de prix qu'en cas de pénurie ou dans des situations de monopole naturel ou telles que la concurrence ne puisse s'exercer.

Je ne suis pas étonné que les collectivités n'aient pas saisi le Conseil de la Concurrence dans le secteur de l'eau. En revanche, je m'interroge sur l'abstention des associations de consommateurs dont j'ai pu apprécier la compétence dans certaines zones géographiques. Qu'elles n'aient pas saisi le Conseil de la concurrence au contentieux, peut s'expliquer par leur préférence à traiter directement avec les sociétés concessionnaires, mais elles pourraient au moins saisir le Conseil pour avis.

Monsieur Elie COHEN

Vous nous avez indiqué que le Conseil de la Concurrence n'était saisi ni par les collectivités locales, ni par les associations de consommateurs ; qu'il ne s'auto-saisissait pas par manque de moyens et que vous ne pouviez intervenir dans des secteurs où probablement s'exercent des pratiques anticoncurrentielles, pour toutes les raisons qui précèdent.

Vous estimez par ailleurs, qu'en l'absence de normes juridiques spécifiques, il n'est pas nécessaire de créer une autorité de régulation, mais vous vous interrogez sur l'opportunité de réguler le secteur de l'eau au regard de sa situation économique. Vous parlez enfin d'une offre compétitive malgré l'existence d'un duopole, même si les pratiques exercées ne sont pas purement concurrentielles.

Je ne comprends pas alors votre conclusion. Dans l'hypothèse d'une entente ou d'un abus en matière de prix, qui donne toute légitimité d'intervention à une autorité de concurrence, si le Conseil de la Concurrence ne peut faire face, et alors que l'expérience montre que les régulateurs spécialisés maîtrisent mieux la situation, la conclusion logique serait de préconiser l'existence d'un régulateur spécialisé, voire même, au regard de la situation britannique, celle de trois régulateurs qui contrôleraient les prix, l'environnement et les aspects sanitaires.

Monsieur Pierre CORTESSE

Si le Conseil de la Concurrence disposait d'une force de travail et de moyens supplémentaires, il pourrait parfaitement s'auto-saisir et rendre inutile la création d'une autorité de régulation. Au demeurant, il se saisirait non seulement du problème de l'eau mais aussi d'autres secteurs dans lesquels il est probable que s'exercent des pratiques anticoncurrentielles.

Je ne crois pas que la création d'une autorité de régulation associée à la création d'un « droit spécifique de l'eau » serait efficace.

Monsieur Michel MATHEU

J'ai entendu votre collègue Frédéric Jenny établir, comme vous le faites, une distinction entre les activités de régulation et les activités d'application du droit de la concurrence. Les secondes ont pour objet de maintenir le fonctionnement concurrentiel d'un marché alors que les premières concernent des secteurs où il existe des monopoles ou des droits réservés considérables, dans lesquelles on introduit la concurrence là où elle n'existait pas. Ainsi s'opposent les interventions a posteriori et a priori.

Il me semble que cette théorie achoppe sur le point important de la réglementation des concentrations. Lorsque l'on interdit une concentration, on déroge aux principes du droit de la concurrence en ne distinguant plus la position dominante et l'abus de position dominante. On considère au contraire implicitement qu'il y a présomption d'abus de position dominante.

Il me semble que le secteur de l'eau offre une illustration de cette exception. Vous venez de nous indiquer que l'on est en présence d'un duopole - au mieux, d'une entente à trois entreprises - qui donne lieu à penser que les prix sont effectivement ceux pratiqués par un oligopole.

Dans un secteur où la concurrence n'existe pas, les associations de consommateurs et les collectivités territoriales qui auraient le courage d'intervenir, auraient du mal à renverser la situation.

Ne serait-il pas rationnel qu'une autorité de régulation transitoire rétablisse le mode de fonctionnement dans lequel l'application du droit de la concurrence par le Conseil de la Concurrence trouverait ensuite à s'affirmer authentiquement ?

Monsieur Pierre CORTESSE

Une autorité de régulation ne pourrait prendre en charge le fonctionnement du marché que par une action de longue haleine.

Monsieur Michel MATHEU

Au Royaume-Uni, le régulateur a constaté que deux entreprises se partageaient l'essentiel du marché de la production d'électricité et que leurs parts cumulés, de l'ordre de 70 %, empêchaient l'entrée équitable de nouveaux producteurs. Il a alors défini un nombre de mégawatts de production à vendre.

Je reconnais que le secteur de l'eau en France n'est pas dans la même situation que ne l'était l'électricité britannique. Mais, une fois ces opérations effectuées, on peut admettre se trouver en situation concurrentielle et, à l'instar des Allemands, décider que cela ressort de l'autorité de la concurrence.

Monsieur Pierre CORTESSE

L'article 43 de l'ordonnance de 1986 précise que « le Conseil de la Concurrence peut, en cas d'exploitation abusive d'une position dominante ou d'un état de dépendance économique, demander au ministre chargé de l'économie d'enjoindre, conjointement avec le ministre dont relève le secteur, par arrêté motivé, à l'entreprise ou au groupe d'entreprises en cause de modifier, de compléter ou de résilier, dans un délai déterminé, tous accords et tous actes par lesquels s'est réalisée la concentration de la puissance économique qui a permis les abus ». Cet article n'a jamais été appliqué.

Dans le secteur qui nous intéresse, l'une des solutions serait peut-être de faire en sorte qu'il y ait un nombre d'acteurs plus important pour permettre aux collectivités locales d'avoir un plus grand choix. Les collectivités locales peuvent d'ailleurs procéder elles-mêmes à la distribution de l'eau.

Monsieur Christian DELLACHERIE

A vouloir respecter le strict droit de la concurrence, n'en oublie-t-on pas ses fondements ? J'avais cru comprendre que l'objectif poursuivi était d'obtenir pour le consommateur une meilleure qualité du service au meilleur prix. Or, dans ce maquis procédural, je m'aperçois que l'on focalise sur le respect ou non du droit. Je crois qu'il existe des principes fondateurs du service public, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de la distribution de l'eau dont le caractère de service public n'est pas contestable, indépendamment de la manière dont ce service est rendu.

Il s'agit donc de savoir quelle autorité permettra de vérifier, soit par saisine, soit par auto-saisine, la meilleure qualité et le meilleur prix du service dans le respect des principes du service public.

Monsieur Pierre CORTESSE

Je vais illustrer mon propos par l'exemple de deux dossiers qui, bien qu'ils ne soient pas encore traités au fond, ont fait l'objet de décisions publiques provisoires. Le Conseil de la Concurrence a considéré que le refus de la société Lyonnaise des Eaux sur le marché de la distribution de l'eau, de communiquer à ses concurrents le prix de gros du m³ d'eau sorti de l'usine de traitement, pouvait constituer un abus de position dominante. Il a estimé qu'il n'était donc pas exclu qu'il puisse condamner cette pratique qui aurait pour effet d'interdire le jeu de la concurrence. Dans les deux cas, quatre sociétés concurrentes étaient en jeu.

Monsieur Elie COHEN

Pensez-vous que le secteur de l'eau est un secteur concurrentiel ? Y a-t-il des barrières d'entrée, des pratiques de collusion en matière de prix, une intégration verticale... ?

Monsieur Pierre CORTESSE

Cela existe dans de nombreux secteurs ; ceux du ciment ou du béton prêt à l'emploi dans lesquels le Conseil de la Concurrence a prononcé des sanctions importantes.

Dans le secteur de l'eau, le Conseil n'a pratiquement pas été saisi. S'il avait les moyens de définir sa propre politique, il fonctionnerait autrement et ne serait pas condamné à traiter trop souvent des affaires mineures.

Monsieur Jacky CHORIN

Ma première remarque se rapporte à la judiciarisation dont vous avez parlé, qui est sans doute la réponse à l'ouverture à la concurrence, et d'une certaine façon, le triomphe du modèle anglo-saxon.

Les charmes de cette judiciarisation n'ont sans doute pas encore été épuisés, tout au moins au regard de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Compte tenu de l'article 6 sur les délais raisonnables de jugement, et des délais que vous avez annoncés, qui masquent des situations très disparates, il ne serait pas impossible que l'Etat français puisse être encore condamné, ce qui amènerait peut-être les directions habilitées à donner des moyens supplémentaires au Conseil de la Concurrence.

Ma deuxième remarque concerne les relations entre concurrence et service public, dans le secteur de l'eau.

Face au droit commun de la concurrence, on assiste à la mise en place, dans les services publics confrontés à la concurrence - l'électricité, le gaz, les télécommunications -, de régulateurs spécialisés qui focaliseront sur les services publics en monopole. Ainsi, toute la masse de l'économie d'ensemble ne serait pratiquement pas contrôlée alors que les services publics, opérateurs historiques qui ont une relation forte avec les citoyens usagers-clients, le seraient.

De plus, les futurs concurrents des services publics que sont la Lyonnaise des Eaux et ses homologues ne sont eux-mêmes pas contrôlés sur le monopole historique ; ils ne sont pas soumis aux interdictions de subventions croisées et refusent même les règles de transparence.

Cette situation de déséquilibre est tout à fait choquante. EDF a déjà été condamnée en matière de production indépendante par le Conseil de la Concurrence. Les distributeurs d'eau ne l'ont jamais été. Tout cela milite en faveur d'un régulateur spécialisé qui rééquilibrerait le système.

Monsieur Pierre CORTESSE

Quelle fonction attribuez-vous au régulateur ?

Monsieur Jacky CHORIN

Celle de remettre de l'ordre, ce que manifestement le Conseil de la Concurrence n'est pas capable de faire, face au mauvais fonctionnement du marché que vous avez reconnu.

Monsieur Pierre CORTESSE

Il est difficile de faire régner la concurrence dans un marché où existe un oligopole coopératif.

Néanmoins, le Conseil de la Concurrence dispose d'un certain nombre d'instruments d'analyse. Mais il existe également des moyens préventifs. Ainsi, dans le cas de l'eau où il est possible de séparer la production du stockage, du transport et de la distribution, une décomposition des coûts pourrait être exigée ; les collectivités locales pourraient être en mesure de passer des conventions séparées pour chacune de ces fonctions. Il est évident que le contrôle en serait facilité et c'est en ce sens que le Maire de Savigny-sur-Orge souhaitait faire vérifier que le prix de l'eau à la sortie d'usine n'était pas excessif.

D'une manière générale, le Conseil de la Concurrence est intervenu à plusieurs reprises dans la gestion de facilités essentielles résultant d'un monopole naturel, en appliquant la règle communautaire qui consiste à imposer une orientation des prix en fonction des coûts.

Monsieur Elie COHEN

Monsieur Chonn soulignait la situation défavorable des anciens monopoles de service public qui se retrouvent en système concurrentiel. Dans le domaine des télécommunications, l'ART s'est auto-saisie du problème du dégroupage. Elle a mobilisé des expertises économiques et pratiqué des auditions pour établir une doctrine, estimant qu'il ne pourrait y avoir de véritable concurrence sans dégroupage sur la boucle locale.

L'ART a décidé de se saisir du sujet et de pousser très loin ses investigations. On aurait pu penser qu'il n'y avait pas objet à enquêter dans la mesure où chacun pouvait créer son réseau d'infrastructures et faire concurrence à l'opérateur dominant. Ainsi, aux Etats-Unis, on observe qu'ATT rachète des réseaux câblés pour avoir sa boucle locale.

Dans le domaine de l'eau, une certaine intégration verticale laisse penser que des procédures du même ordre que celles observées dans les télécommunications existent depuis fort longtemps sous le chef du monopole privé ou de l'oligopole coopératif privé. N'y a-t-il pas là un potentiel d'inégalités ?

Pour rétablir l'équilibre, ne faut-il pas mettre en place, dans le secteur de l'eau, des régulateurs spécialisés aussi compétents que ceux de l'ART ?

Monsieur Pierre CORTESSE

Il est légitime qu'il existe une régulation asymétrique dans le secteur des télécommunications dans la mesure où il s'agit de passer d'un système monopolistique avec un opérateur historique à un système de marché. Je ne crois pas que la régulation exercée dans le secteur des télécommunications, ou prochainement dans celui de l'électricité, soit comparable à celle applicable au secteur de l'eau, qui n'a pas d'opérateur historique au sens d'un monopole public. Il existait et il existe encore un nombre considérable de régies et, demain, toute collectivité locale peut reprendre en mains la distribution de l'eau. Je reconnais que les difficultés, notamment la judiciarisation de la gestion des collectivités locales, font hésiter les élus locaux à reprendre en charge directement ce secteur.

La question implicite que vous posez résulte de la présomption que les deux principaux opérateurs utiliseraient la rente de quasi-monopole ou de duopole qu'ils tirent de la gestion de l'eau, pour se développer dans d'autres secteurs. En tout état de cause, le Conseil de la Concurrence ne peut pas interdire, au sein d'une société privée, la pratique de subventions croisées d'un secteur à l'autre. En revanche, il peut déterminer si les prix pratiqués ne sont pas anticoncurrentiels. S'il en avait les moyens, le Conseil, qui dispose d'une méthode et d'une jurisprudence nationale et communautaire, pourrait s'auto-saisir de ce genre de problèmes et contribuer à les résoudre.

Monsieur Patrick HUBERT

Je voudrais revenir sur la judiciarisation. Je ne crois pas que la situation actuelle soit inévitable, ni qu'elle soit propre au Conseil de la Concurrence. Ce phénomène horizontal que l'on observe moins à l'étranger, frappera toutes les autorités de régulation en France, car le pouvoir de sanction est un élément important de l'activité d'un régulateur. La sanction ne peut plus être infligée en dehors d'un processus para-judiciaire ou quasi-judiciaire avec des protections procédurales. Mais la décision d'utiliser cet instrument peut rester relativement discrétionnaire, dans un objectif de régulation politique. Ainsi, décide-t-on de traiter certains dossiers plutôt que d'autres, cette pratique discrétionnaire n'étant pas, en revanche, dans la tradition du Conseil de la Concurrence. On retrouve cette pratique dans les pays anglo-saxons.

Par ailleurs, la séparation entre l'instruction et la décision n'est pas un phénomène universel. Dans beaucoup de pays européens, qui respectent la Convention européenne des Droits de l'Homme, cette séparation n'existe pas et n'est pas imposée par la juridiction nationale (voir, en matière de concurrence, les sanctions de la Commission, ou encore des autorités néerlandaises ou britanniques).

En France, la situation est particulière du fait de la faible tradition de sanctions administratives - contrairement à l'Allemagne ou aux Pays-Bas - et d'une interprétation unique de l'article 6.

Il y a par ailleurs un risque que toute autorité de régulation nouvellement créée subisse les mêmes phénomènes de capture par les parties qui instrumentalisent ces autorités de régulation. Ainsi, au sein du Conseil de la Concurrence, nous sommes saisis par des entreprises pour des litiges commerciaux n'ayant aucun lien avec nos objectifs de protection de la concurrence.

En conclusion, en France, il faut considérer la sanction comme un instrument très encadré par les exigences procédurales, mais l'opportunité de sanctionner ou le choix entre les sanctions et d'autres instruments peut rester pour une autorité de régulation une décision à caractère plus administratif, à condition de bâtir le système dans cette optique.

En second lieu, comme je l'ai dit tout à l'heure, l'existence d'un régulateur dépend de l'intention préalable d'appliquer des règles juridiques spécifiques à un secteur. Je ne considère pas comme établi que le secteur de l'eau soit aujourd'hui parfaitement concurrentiel, malgré l'existence d'appels à la concurrence au moment du renouvellement des concessions.

En effet, la jurisprudence du Conseil de la Concurrence aura tendance à établir, au sein d'un même secteur, des marchés distincts selon la façon dont l'offre et la demande se rencontrent.

Dans le domaine de l'énergie, par exemple, il existe un marché de l'énergie de chauffage où la rencontre de l'offre et de la demande s'effectue au moment du choix d'un système de chauffage. Une fois ce choix opéré, se dessine un autre marché dans lequel le demandeur, captif pendant quelques années du système de chauffage choisi, va se procurer soit l'électricité, soit le fioul, soit le gaz. A ce stade, le consommateur peut facilement se trouver face à un monopole.

Dans le domaine de l'eau, le marché est théoriquement concurrentiel: le demandeur, la commune, au moment du renouvellement des concessions, choisit un offreur parmi les autres. En revanche, le particulier qui achète de l'eau se trouve en face d'un monopoleur pendant plusieurs années. Cette distinction peut faire progresser la réflexion.

Dans le secteur de l'eau, il peut aussi y avoir un monopole absolu sur la ressource en amont. Certes, le fait d'avoir un monopole ne veut pas dire qu'on en abuse, mais le risque n'est pas négligeable et le Conseil a rencontré cette situation dans deux affaires.

Par ailleurs, les autorités de la concurrence répriment facilement et fréquemment les abus de position dominante lorsqu'il prennent la forme d'une gêne imposée par le dominant à l'activité d'autres entreprises dominées. En revanche, il existe très peu d'exemples qui sanctionnent un dominant pour pratique d'un prix excessif. La définition en est délicate même si l'on a recours à la technique classique qui consiste à comparer les prix aux coûts car, lorsqu'un opérateur est en position monopolistique, il ne fait pas toujours d'efforts sur les coûts. S'il y avait concurrence, il est probable que cet opérateur monopolistique abaisserait ses coûts.

Sur le prix de la ressource initiale, lorsqu'une entreprise est en situation de monopole, il peut donc y avoir un intérêt à fixer unilatéralement ce prix. Cela présente deux avantages. Le premier est que, si la loi a prévu que le coût détermine les prix, la règle du jeu est fixée, notamment pour les opérateurs qui ne courent pas le risque de se voir condamner sur des bases floues. Le deuxième est que la sanction est beaucoup plus facile à décider, compte tenu de l'existence d'une base de comparaison préétablie.

Les opérateurs du secteur de l'eau sont très intégrés verticalement. Il existe la possibilité d'introduire des concurrences distinctes à différents niveaux. Les Britanniques vont mettre en concurrence la mesure de la consommation d'électricité. Ainsi, le distributeur d'électricité ne possédera plus les compteurs.

On peut très bien imaginer une rupture de la chaîne et que la collectivité mette en concurrence des gestionnaires de réseaux de distribution en aval des entreprises pour surveiller la qualité sanitaire de l'eau, etc... A ce stade, il peut sans doute être utile qu'une intervention unilatérale brise la chaîne à un moment donné.

Monsieur Jacques FOURNIER

Mes questions se rapportent au fonctionnement du Conseil de la Concurrence.

Quelle est la portée des décisions du Conseil de la Concurrence, quand on sait que la moyenne de traitement des affaires est de quarante-cinq mois? Le Conseil ne ferait-il pas du perfectionnisme, car il rédige des avis très lourds ?

Y a-t-il une complémentarité avec les régulateurs spécialisés, notamment avec l'ART ?

Monsieur Pierre CORTESSE

Dans un certain nombre de cas, le Conseil de la Concurrence est conduit à sanctionner des faits très anciens.

Le Conseil de la concurrence est sous le contrôle de la Cour d'appel de Paris et de la Cour de cassation. Il a constaté que des décisions très soigneusement articulées et argumentées, faciliteraient la compréhension des raisonnements économiques et juridiques complexes qui caractérisent le droit de la concurrence. La Cour d'appel n'a pas les moyens de reprendre ab initio l'étude économique des dossiers. Elle s'appuie en général sur le raisonnement du Conseil de la concurrence, ce qui explique la longueur et la minutie de ses décisions.

L'ART saisit le Conseil de la Concurrence chaque fois qu'elle est en présence d'un problème de concurrence, et réciproquement le Conseil saisit l'ART des problèmes de télécommunications dont il a à connaître. Non seulement les relations administratives sont très fréquentes, mais les deux autorités travaillent en parfaite complémentarité.

Je reviens un instant sur la capacité d'intervention du Conseil de la Concurrence en matière de prix. Je rappellerai que, dans un certain nombre de cas, notamment dans l'affaire de l'héliport de Narbonne, le Conseil de la Concurrence s'est prononcé sur la validité d'un niveau de prix. Il me semble que, dans la situation actuelle, et, compte tenu de la jurisprudence et des méthodes du Conseil, ce dernier pourrait parfaitement, avec des moyens supplémentaires, traiter le problème de l'eau dans des conditions satisfaisantes pour la puissance publique et pour les usagers.

Audition de M. Jean-Louis DESTANDAU
Secrétaire général de la Communauté urbaine de Lille
(le 18 mai 1999)

Audition de M. Jean-Louis DESTANDAU

Secrétaire général de la Communauté urbaine de Lille

(le 18 mai 1999)

Monsieur Dominique BAERT

Désirant préciser notre réflexion engagée sur l'opportunité d'une régulation du secteur de l'eau, nous avons souhaité aujourd'hui profiter de la forte expérience de la Communauté urbaine de Lille en matière de délégation de services publics.

Monsieur Jean-Louis DESTANDAU

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter M. Bernard Guillemot, Directeur général des services opérationnels, le « père » du VAL, et M. Gérard Courbet, en charge du contrôle de gestion de la Communauté urbaine de Lille.

La Communauté urbaine de Lille présente la caractéristique de ne pas être contrainte dans ses choix par ses propres capacités techniques ou financières. Son budget est de 8 milliards de francs. Elle peut engager des investissements lourds : 10 milliards pour le métro, 1,3 milliard pour une usine d'incinération d'ordures ménagères... Elle peut aussi bien conduire des travaux que déléguer la gestion de services publics. Une certaine évolution marque les collectivités locales qui, de prestataires, deviennent déléguées de services publics. Par ailleurs, l'importance des engagements financiers impacte les choix en la matière : lors de la préparation d'un programme pluriannuel, nous avons modifié le périmètre d'une délégation pour des raisons purement fiscales de récupération de TVA.

Il est clair que le choix d'une délégation repose sur des données politiques. Nous avons rencontré le problème en matière de transports en commun. La proposition de la RATP de nous assister dans la gestion d'un EPIC a été refusée notamment parce que les élus ne désiraient pas se retrouver directement confrontés aux problèmes et préféreraient établir « un sas » par l'intermédiaire d'une délégation.

La mise en concurrence - qui est une règle d'or - ne peut pas jouer sur l'accès à un même territoire d'une multiplicité d'agents. Sauf à concéder des périmètres à chaque société, on ne peut envisager de mettre en concurrence des entreprises sur un même secteur, comme le permet la dérégulation en Angleterre des lignes d'autobus par exemple.

La concurrence s'exerce, en premier lieu, sur le processus de délégation du marché. Dans la mesure où nous avons affaire à des prix administrés, le simple critère de prix doit être évalué en fonction des contrôles. Le prix du m³ d'eau représente au plus le tiers de ce que paye l'utilisateur, compte tenu du poids des infrastructures, des contraintes de service public et des taxes. Ce prix n'est donc plus un élément déterminant. L'accès aux documents comptables et aux contrôles techniques devient un élément contractuel essentiel dans une délégation de service public.

Nous avons entamé une négociation serrée avec la Société des Eaux du Nord au terme de laquelle d'une part, le prix du m³ d'eau a baissé de 43 centimes, et d'autre part, 84 millions d'investissements nous ont été garantis sur la durée du contrat, de même qu'une participation aux travaux neufs de 35 millions de francs par an (qualité de l'eau, branchements au plomb...). Nous avons constaté des dérives considérables dans les comptes de la concession, notamment 1 milliard de francs de provisions pour renouvellement du matériel dont les produits financiers ne nous étaient pas reversés mais prêtés aux maisons mères à des taux d'intérêt très favorables. Les négociations ont donc porté sur la destination de cette provision et la reversion des produits financiers.

En système dérégulé, nous ne pourrions pas exercer ces contrôles. Il faut donc maintenir les collectivités locales en situation de maîtrise d'ouvrage et les laisser décider d'une éventuelle concession. Cette responsabilité politique les contraint à exercer leurs compétences avec rigueur.

Monsieur Gérard COURBET

La concession du secteur de l'eau - qui représentait 300 millions de francs de chiffre d'affaires après reversement des taxes d'assainissement - était dévolue par la Communauté urbaine de Lille à la Société des Eaux du Nord, filiale de Vivendi et de Suez-Lyonnaise des Eaux. Le contrat initial date de 1985 et clarifiait, pour une durée de trente ans, le schéma de distribution de l'eau et de l'assainissement sur le territoire de la Communauté.

A l'époque, la maîtrise de la collectivité en la matière était très faible ; on ne parlait pas de compte d'exploitation prévisionnel. Fin 1997, nous avons en effet été alertés par l'existence d'une provision de 1,027 milliard de francs. Bien qu'il n'y ait pas de compte rendu financier de concession, il nous était facile de consulter les comptes de la société au greffe du Tribunal de Commerce car 90 % de l'activité de la Société des Eaux du Nord reposaient sur la Communauté urbaine de Lille. Au vu des comptes, nous avons été confortés dans l'idée que la Société des Eaux du Nord avait une activité essentiellement bancaire !

Nous avons voulu rectifier la situation et préserver l'avenir en négociant au bénéfice exclusif des usagers et de la Communauté, sans aucun investissement de cette dernière ni fléchissement du service rendu. Le prix du m³ d'eau, dans la Communauté urbaine de Lille, était d'environ 18 francs ; nous avons signé deux avenants permettant de réduire l'équivalent de 1,20 franc le coût concessionnaire alors à 5,30 francs. Nous avons une marge de manoeuvre importante car, sur 52 millions de m³ d'eau distribués, cela correspond en fait à un gain annuel et répétitif d'environ 60 millions de francs pour les usagers.

Tout a été discuté à la lettre avec beaucoup de prudence, jusqu'à l'analyse devant le tribunal administratif d'un adjectif de l'article de révision quinquennale, pour obtenir la simple autorisation de discuter ! Notre première démarche a consisté à faire étudier les comptes de concession par une commission arbitrale. Elle s'est traduite, dans un premier avenant strictement économique, par un gain de 51 centimes sur le prix de l'eau, réparti en une baisse de 43 centimes pour l'utilisateur et une enveloppe de 84 millions de francs de travaux supplémentaires financés par le concessionnaire. L'affichage stratégique de cette négociation permettait de limiter l'importance du gain apparent. Nous avons forcé le concessionnaire à expliciter la garantie de renouvellement, c'est-à-dire la dotation en provisions, par des travaux réels en fonction du patrimoine existant.

Nous avons, dans une seconde démarche, saisi la Chambre régionale des comptes pour faire vérifier les comptes du distributeur. Un rapport a permis de démontrer que 95 % de la provision de 1,027 milliard de francs inscrite dans les comptes de la société, devaient être attribués à la concession, et non la moitié. La Chambre régionale des comptes a, de plus, précisé que les produits financiers de cette provision devaient revenir à la concession, estimant qu'à la fin de la concession, le solde du poste provisions non utilisé était une dette du concessionnaire vis-à-vis du concédant.

Cependant, le contrat faisant la loi entre les parties, nous avons dû négocier âprement un nouvel avenant pour obtenir 35 millions de francs d'investissements supplémentaires par an de la part du concessionnaire. Rapportés au prix du m³ d'eau, l'ensemble des gains correspondant à ces deux avenants représentent environ 1,20 franc par m³.

Ce deuxième avenant a par ailleurs établi un protocole de contrôle financier, technique et qualité. Les contrôles techniques étaient bien définis mais nous avons obtenu que le contrôle financier définisse les modes et les bases de calcul pour chaque type de charges (réelles, réparties et calculées).

Nous aurons, au mois de juin de cette année, le premier compte rendu financier sur l'ensemble de ces prestations qui devra intégrer les produits financiers.

Monsieur Jean MICHEL

N'avez-vous jamais envisagé de confier le service de l'eau à une société d'économie mixte ? Cela vous permettrait d'obtenir toutes les informations financières et techniques puisque vous êtes propriétaire à 51 % de la société.

Par ailleurs, quelle société a obtenu l'enveloppe de travaux que vous avez renégociée ?

Monsieur Gérard COURBET

Les travaux demandés à la société concessionnaire étaient déjà prévus dans notre programme d'investissement.

Monsieur Jean MICHEL

Il ne s'agit pas d'une concession ?

Monsieur Gérard COURBET

Il s'agit bien d'une concession. Nous avons fait figurer dans l'avenant que les travaux réalisés par le concessionnaire devaient faire l'objet de procédures d'appel à concurrence, auxquelles un des membres de la collectivité participera en tant qu'auditeur.

L'opportunité de confier le service de l'eau de la Communauté urbaine de Lille à une société d'économie mixte ne s'est pas posée. Le contrat initial, qui date de 1985, porte sur trente ans, et est donc en cours. A aucun moment, nous n'avons eu la moindre ouverture pour rompre le contrat.

Monsieur Bernard GUILLEMINOT

Je vous parlerai brièvement de l'organisation et de l'exploitation des transports urbains car la Communauté urbaine de Lille joue un rôle déterminant en matière d'investissement dans ce domaine.

Elle a mené en maîtrise d'ouvrage direct la construction du réseau métropolitain. Nous disposerons, l'année prochaine, de quarante cinq kilomètres de VAL pour l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing. Ces travaux, étalés sur vingt-deux ans, représentent un investissement de près de 20 milliards de francs.

Par ailleurs, la Communauté a modernisé son tramway en association avec le département du Nord, au sein d'un syndicat mixte à qui elle a délégué la gestion du réseau de transports collectifs.

Depuis une dizaine d'années, la préoccupation politique de la Communauté urbaine de Lille a été de capter un maximum de voyageurs. L'exploitation commerciale est assurée par une société privée ayant un intérêt financier propre, dans le cadre de contrats de courte durée, dits de « régies intéressées », pour rester dans le domaine de la délégation de services publics.

Tous les cinq ans, la Communauté urbaine de Lille lance une consultation « type loi Sapin » et recherche un exploitant, qui apportera un savoir-faire aussi bien technique que commercial, pour le réseau mis à sa disposition avec l'ensemble du personnel et des matériels (lignes de métro, parc autobus, garages, ateliers...). Aujourd'hui, la société exploitante TRANSPOLE, filiale de Via GTI, a un effectif de 1700 personnes.

Les candidats, disposant d'un cahier des charges, s'engagent sur un coût forfaitaire de fonctionnement et sur un objectif forfaitaire de recettes, à tarification donnée par la Communauté urbaine, année par année. Dans le souci de développer au maximum la qualité de service, nous avons défini une série de pénalités, fonction de quarante-cinq critères reposant sur la ponctualité, la propreté... Nous possédons, par ailleurs, des bureaux d'études qui procèdent au comptage du trafic et à la vérification de l'ensemble des critères de qualité.

Si l'exploitant dépasse l'objectif de recettes et que ce gain provient d'une augmentation du trafic, il y a partage de la recette au regard de pourcentages préétablis. A un certain niveau de trafic, l'exploitant encaisse 90 % du supplément de trafic.

Monsieur Jean-Louis DESTANDAU

Je me permets d'insister, d'une part sur l'importance des contrôles mis en place, et d'autre part, sur la permanence des relations établies entre la Communauté urbaine et l'exploitant. Il ne se passe de mois sans que la définition des fréquences ou des lignes ne soit réexaminée. L'implication du concédant est assez exemplaire.

Monsieur Dominique BAERT

Il ressort de vos propos que la maîtrise d'une délégation de service public dépend du rôle joué par le pouvoir politique. Développer une stratégie de contrôle sur la durée d'exécution du contrat est une forme de régulation. Au-delà de cette régulation, que je qualifierais de politique, pensez-vous qu'il puisse exister en France une autre forme de régulation ?

Existe-t-il une véritable concurrence dans le secteur de l'eau ?

Monsieur Daniel FEURTET

L'eau est un produit universel dont la distribution et la qualité font appel à la solidarité des individus d'un même territoire. En France, le principe d'une régulation se pose. Vous avez évoqué une régulation politique et technique à votre échelle. Mais ne faudrait-il pas mettre en place une régulation nationale pour éviter les risques de disparités, non seulement en matière de prix mais aussi de qualité ?

Dans le domaine des transports, la Communauté urbaine de Lille a innové. Concéder l'exploitation à une société privée, tout en assurant l'ensemble des infrastructures et des investissements, sans choisir la voie classique d'une société d'économie mixte, est une recherche intéressante qui mériterait d'être vulgarisée.

Monsieur François AILLERET

Vous avez mis l'accent sur l'importance d'un contrôle de moyens. Est-ce votre propre conception du contrôle ou est-ce factuel ?

Dans le domaine des transports, il m'a semblé que votre philosophie était centrée sur les résultats. Si les délégataires ont davantage d'obligation de résultats que de moyens, cela favorise certainement l'innovation, l'initiative, ... Dans le domaine de l'eau, n'auriez-vous pas intérêt à envisager les résultats pour alléger cette implication dans les moyens, qui restent la responsabilité de l'entrepreneur ?

Monsieur Jean-Louis DESTANDAU

Lors d'un récent appel d'offres, nous avons été surpris par la similitude des prix proposés par une filiale de Vivendi et par Bouygues. A la limite, pour certains élus, cela ne modifiait guère les données du problème puisqu'ils s'éprouvaient comme confrontés à une mise en adjudication au moins-disant. Les mises en causes judiciaires et certaines formes de contrôle des Chambres régionales des comptes leur paraissent, en effet, leur enlever toute marge d'appréciation autre que le prix. C'est pour cela que, lors des négociations, nous avons insisté sur le contrôle des moyens qui permettra d'éviter des dérives et de préserver l'avenir.

Dans l'affaire qui nous a opposés à la Société des Eaux du Nord, l'intervention de la Chambre régionale des comptes, qui a rendu possible notre négociation, n'a pu se faire que grâce à une sorte de subterfuge. L'introduction d'un avenant a permis au Préfet de consulter la Chambre régionale des comptes, ce qui a été déterminant mais n'aurait pas été admis dans un contexte différent. Il faut qu'un dispositif législatif oblige les sociétés à beaucoup plus de transparence et à transmettre les informations.

Grâce à son poids, la Communauté urbaine de Lille peut mobiliser des moyens d'investigation importants. Tout cela soulève le problème du morcellement communal. Une des critiques formulées, après les lois de 1982, considérait que la décentralisation bénéficiait aux grandes sociétés.

Je suis favorable à une régulation de caractère national de nature à obliger les sociétés à établir des documents clairs, définis et obligatoires. Il existe une Fédération nationale des Collectivités concédantes et Régies. Il est indispensable d'apporter aux collectivités territoriales une assistance juridique et technique. Les communautés d'agglomérations renforcent l'unité mais le chemin à parcourir est important : les conditions réunies à la Communauté urbaine de Lille sont exceptionnelles.

Dans le domaine des transports en commun, les résultats sont facilement identifiables par l'augmentation du trafic ou la qualité de service. Dans le domaine de l'eau, il est difficile de jouer sur les prix dans la mesure où ils échappent au concédant. Nous n'avons pu remettre en cause ni le prix de base, ni l'indexation prévue au contrat. Nous n'avons pu, en l'occurrence, que jouer sur les moyens pour accéder aux informations et replacer les problèmes dans leur contexte.

Monsieur Bernard GUILLEMINOT

Dans le domaine des transports, nous fournissons les moyens à l'exploitant d'obtenir les meilleurs résultats. Plus il y aura de voyageurs, meilleur sera le profit. Par ailleurs, nous disposons d'un moyen de pression lié au renouvellement quinquennal de l'exploitant.

Dans le domaine de l'eau, j'aurais tendance à dire que, plus la consommation baisse, mieux cela vaudra, car nous sommes préoccupés par l'évolution des ressources en eau potable à moyen et long terme.

Audition de M. Bernard PRADES
Président de l'Union nationale des Services publics industriels et
commerciaux (UNSPIC)
(le 21 septembre 1999)

Audition de M. Bernard PRADES

Président de l'Union nationale des Services publics industriels et commerciaux (UNSPIC)

(le 21 septembre 1999)

J'aimerais rappeler la différence fondamentale entre les objectifs d'une autorité de concurrence et ceux d'une autorité de régulation.

Les autorités de concurrence recherchent l'efficacité économique et interviennent a posteriori. Les autorités de régulation poursuivent le but politico-économique d'assurer a priori, dans le respect des missions de service public définies par les Etats, la satisfaction et la protection du consommateur final.

L'UNSPIC - Union nationale des Services publics industriels et commerciaux - est une association qui regroupe les syndicats d'entreprises privées gérant des équipements ou des services collectifs. Elle travaille sur le concept de la gestion déléguée et n'a pas vocation à défendre les entreprises. Mis en place en 1985, cet organisme regroupe de nombreux secteurs : de cinq à l'origine, il en totalise aujourd'hui une douzaine.

Lorsque l'on aborde le problème de la régulation, le secteur de l'eau présente la particularité de représenter un bien local, que l'on considère l'eau potable pour la consommation des ménages ou le traitement des eaux pluviales ou des effluents industriels ou domestiques. Il en résulte que la qualité de cette ressource est très hétérogène, selon les régions.

Si l'on peut toujours imaginer la nationalisation du prix de l'eau, celle du service de l'eau n'est pas praticable car il s'agit d'un bien relativement peu cher à produire mais très cher à transporter, contrairement à l'électricité.

Au plan local, il s'agit d'optimiser le traitement de l'eau : 36 400 communes ne nécessitent pas la création d'autant de services. Le système de la gestion déléguée, inventé par la France au siècle dernier, s'exerce dans le cadre de contrats locaux régulés localement par la collectivité qui fixe les prix et le cahier des charges, et qui contrôle, avec l'aide d'organismes extérieurs, l'application du contrat.

Les lois successives, intervenues depuis 1993 -lois Sapin, Barnier, Séguin-Mazeaud -, ont considérablement encadré la régulation locale. Son application effective est encore en « rodage » : ainsi, la définition du cahier des charges de référence demande une vaste concertation entre les élus, les administrations et les opérateurs.

Le problème posé est de réguler au niveau national un secteur économique local. En effet, la prise en compte de certains problèmes ne peut être assurée à l'échelon local, même si la vie quotidienne du service est d'essence locale.

En premier lieu, je distinguerai quatre types d'intervention du Haut Conseil de l'Eau.

Son premier objectif est d'assurer une protection nationale du consommateur par un accès égal à l'information, et permettre notamment, grâce à des comparaisons en matière de prix, un étalonnage des divers systèmes de gestion du service de l'eau.

Sa deuxième mission est précisément un objectif national de qualité. Ainsi, au début du siècle, sept paramètres suffisaient à caractériser la « potabilité » d'une eau de consommation ; aujourd'hui, soixante-quatorze paramètres doivent être vérifiés 24 heures sur 24, ce qui implique des investissements technologiques importants. Autre exemple : en matière d'eaux usées, qu'il s'agisse des eaux industrielles, domestiques ou pluviales, il existe des normes européennes. A l'échelle de la France, les 14 000 services locaux ne peuvent définir ces normes ; c'est l'affaire du régulateur national.

La troisième tâche du Haut Conseil de l'Eau concerne le règlement des conflits d'usages de la ressource en eau. La France a des ressources suffisantes, contrairement à l'Espagne par exemple, mais elle est tout de même confrontée à des problèmes de partage dans certains bassins versants, arbitrés par les responsables politiques. Une autorité nationale, indépendante et crédible, pourrait s'en charger.

Enfin, la quatrième fonction de cette autorité de régulation serait une fonction d'agrément des conseils. Lorsqu'un maire, qui dispose de la liberté et de la responsabilité d'organiser le service de l'eau, refuse d'intégrer une structure intercommunale, il peut se trouver en déséquilibre devant la puissance des offreurs de services. Aussi, les maires font-ils fréquemment appel, notamment pour des raisons de transparence, à des conseils dont la compétence est inégale.

Ainsi, un pré-rapport de la Chambre régionale des Comptes qui avait étudié le contrat de délégation passé entre la mairie de Grenoble et la Lyonnaise des Eaux, avait fait état d'un surcoût d'un milliard de francs, dont la presse s'était fait l'écho. Après examen, on a rétabli la prise en compte des amortissements des investissements faits sur la période de vingt-cinq ans qui avaient été oubliés par le rapporteur. Le résultat final dégageait non plus une perte pour la collectivité, mais 64 millions de francs de bénéfice sur la durée du contrat. Cet exemple montre que, face à la complexité des contrats de délégation de gestion d'eau, les experts indépendants doivent voir leurs compétences validées.

En second lieu, je dégagerai trois qualités essentielles nécessaires à une autorité de régulation.

Les autorités de régulation ne fonctionnent que si leur qualité d'expertise est incontestable. Ainsi, la personnalité des membres du conseil est extrêmement importante.

Par ailleurs, elles exigent une qualité d'indépendance et leur crédibilité, conséquence des deux premières, se forge au fur et à mesure des décisions.

Enfin, il ne faudrait pas que derrière le mot « régulation » se cache le sens de « réglementation ». La régulation, née aux Etats-Unis vers 1870 sous la forme d'un conseil des commissaires des chemins de fer, avait pour objet de suivre l'évolution du secteur. Elle a démontré tout l'intérêt d'un rapport qui, établi par une autorité indépendante et experte, est de nature à influencer directement sur les tarifs.

Monsieur Elie COHEN

Vous prêtez des caractéristiques au Haut Conseil de l'Eau sans lui confier de mission économique. Vous estimez que le régulateur est la collectivité locale. Il me semble qu'il y a dissymétrie dans les rapports entre une collectivité locale et les puissants groupes que sont la Lyonnaise des Eaux ou Vivendi. Pourquoi ôter à cette instance de régulation un des éléments essentiels d'intervention ?

Pensez-vous que la performance d'une instance dépende de la qualité d'expertise de ses membres et de la production quantitative de ses rapports ?

Monsieur Bernard PRADES

Je prête évidemment une compétence économique au Haut Conseil de l'Eau, notamment dans sa mission de protection du consommateur.

J'ai souligné la force d'un rapport qui émane d'une autorité compétente. Je serais favorable à la rédaction d'un rapport annuel, débattu au Parlement, qui reprenne toutes les informations relatives au prix de l'eau selon les services. Il serait de nature à faire évoluer la situation et, tout au moins, à éviter certaines dérives.

Si le Haut Conseil de l'Eau avait une mission quasi-judiciaire de contrôle des délégations, comparable à celle des chambres des comptes, elle s'opposerait d'une part au principe de la décentralisation, et d'autre part, à la responsabilité du maire en la matière.

La procédure actuelle de délégation du service public de l'eau est très formalisée; elle fait, de plus, l'objet d'un examen par une commission municipale dans laquelle siège l'opposition. Le recours à une expertise restant toujours possible, il est important que ces expertises soient labellisées.

L'ART a démontré, en peu de temps, qu'un organisme indépendant et de grande expertise pouvait bien fonctionner. Il faut que la personnalité des membres du Haut Conseil de l'Eau garantisse leur expertise par leur connaissance des mécanismes du secteur.

Madame Stéphane PALLEZ

Pensez-vous que les interventions du Haut Conseil de l'Eau amèneront à l'élaboration d'un droit spécifique de la régulation du secteur de l'eau ou qu'elles reposeront sur l'application des principes généraux du droit existant aujourd'hui en matière de consommation ?

Monsieur Bernard PRADES

Le secteur de l'eau appelle sans doute un travail de normalisation et de codification des textes qui le régissent. Il n'y a pas lieu de définir un « nouveau » droit.

Le régulateur doit être capable de rassembler des données qui permettent d'établir des comparaisons.

Le consommateur aspire à ce que sa facture soit plus lisible. Nous avons effectué un sondage pour connaître les interrogations que soulevait le service de l'eau. 74 % des sondés soulignaient en priorité l'impératif de santé, soit la qualité de l'eau ; la question du coût ne figurait qu'en troisième position.

Le rôle de l'information est bien capital pour la régulation d'un secteur. Ainsi, la décomposition du prix de l'eau serait une tâche essentielle du Haut Conseil de l'Eau.

Les Etats-Unis ont choisi de baser leur régulation sur le retour du capital investi. Cela se fait au détriment des progrès technologiques et des nouveaux investissements.

Monsieur Christian DELLACHERIE

Vous avez insisté sur le fait que la régulation ne devait en aucun cas signifier « re-réglementation ». Or, vous nous exposez des points sur lesquels des réglementations sont nécessaires.

Monsieur Bernard PRADES

Dans le secteur de l'eau, il ne faudrait pas que la régulation vise à introduire une nouvelle réglementation. Celle-ci existe déjà, et de manière importante.

Monsieur Christian DELLACHERIE

Qu'est-il proposé pour régler les conflits d'usages, notamment lorsque les nappes phréatiques sont utilisées, comme en Beauce, pour irriguer le maïs et pour les usages domestiques.

Monsieur Bernard PRADES

Cet exemple montre bien la différence entre réglementation et régulation. Si le Haut Conseil de l'Eau est compétent pour arbitrer les conflits sur la ressource en eau, ses décisions feront jurisprudence.

Monsieur Christian DELLACHERIE

En quoi le Haut Conseil de l'Eau sera-t-il différent d'un organisme d'Etat ?

Monsieur Bernard PRADES

Le Haut Conseil de l'Eau doit émaner d'une autorité supérieure et ne pas être sous l'autorité hiérarchique ministérielle. Sa place serait auprès du Premier Ministre, car le secteur de l'eau a des impératifs qui dépassent le domaine de compétence du seul Ministre de l'Environnement.

Audition de M. Jacques SENNEPIN
Directeur général de la SAUR
(le 18 mai 1999)

Audition de M. Jacques SENNEPIN

Directeur général de la SAUR

(le 18 mai 1999)

Monsieur Dominique BAERT

Nous nous interrogeons tout particulièrement, sur le caractère concurrentiel d'un marché dominé par les deux grandes entreprises que sont Vivendi et Suez-Lyonnaise des Eaux. Le marché de l'eau fonctionne-t-il dans de bonnes conditions de régulation ? Et, dans quelles directions doivent se réaliser les progrès nécessaires ?

Monsieur Jacques SENNEPIN

Après vingt cinq ans passés au sein du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux, j'ai tout d'abord assuré le développement international de la SAUR pendant huit ans, avant de prendre mes fonctions actuelles.

La SAUR, troisième distributeur national d'eau, approvisionne aujourd'hui 10 % des Français, Suez-Lyonnaise 20 % et Vivendi 40 %. Le pourcentage restant représente d'une part, les filiales communes à Suez-Lyonnaise et Vivendi, comme les sociétés des eaux du Nord ou de Marseille, et d'autre part, les régies ou les syndicats départementaux, gérés par des organismes publics locaux, qui conservent 24 % du marché.

La part des délégataires privés est supérieure à 75 %. Dans le domaine de l'eau, la délégation de services par des collectivités locales à une société spécialisée remonte au second empire pour la Générale des Eaux, à 1880 pour la Lyonnaise des Eaux et à 1933 pour la SAUR.

Ce secteur a peu évolué jusqu'aux années 1950. La Générale des Eaux occupait une place importante dans les grandes villes mais de nombreuses régies subsistaient. La Lyonnaise des Eaux avait une forte activité dans le domaine de l'électricité et du gaz avant la loi de nationalisation de 1946; son redémarrage dans le seul domaine de l'eau fut difficile. La SAUR était limitée aux grands syndicats ruraux de l'ouest de la France, qui, n'ayant pas de ressources en eau facilement exploitables, était délaissé par les deux majors.

La profession s'est réellement développée au cours des années 1960-1970 pour des raisons techniques. En effet, les collectivités ont fait appel aux professionnels pour rénover l'ensemble des services fournis à la population. La part des distributeurs d'eau dans le paysage français a plus que doublé. Puis, après une certaine stabilité au début des années 1980, il y eut un nouvel essor fondé sur la notion essentiellement financière de « droit d'usage », fortement critiquée par la suite. C'est dans ces conditions que les collectivités locales -et plus particulièrement les villes- déléguaient la gestion de leurs services pendant des durées relativement longues.

Le loi du 29 janvier 1993 - dite loi Sapin -, en réglementant la dévolution et le renouvellement des conventions de délégation, a organisé la concurrence dans un domaine où l'attribution des contrats n'était encadrée par aucune règle particulière.

En application de cette même loi, les montants et les modes de calculs des droits d'entrée (ou droit d'usage) ont dû être justifiés dans le contrat.

La loi du 2 février 1995 - dite loi Barnier - en a ensuite purement et simplement interdit leur versement.

Nous nous trouvons donc dans un monde nouveau.

En 1997, la SAUR a acheté, avec son actionnaire BOUYGUES, la CISE à la Compagnie Saint-Gobain. Elle est aujourd'hui présente dans une commune sur cinq, ce qui lui donne un caractère semi-rural. En effet, à l'exception de Nîmes, seule ville de plus de 100 000 habitants desservie par la SAUR, Vivendi et Suez-Lyonnaise se partagent la distribution des grandes villes. La seconde ville desservie par la SAUR est Brive, qui compte moins de 60 000 habitants. Ceci explique le fort développement international de la SAUR, notamment en Afrique, dès l'indépendance de certains pays.

Aujourd'hui, la SAUR assure d'importantes prestations dans une quinzaine de pays, comme en Côte d'Ivoire où elle réalise, en partenariat avec EDF, la totalité de la distribution de l'eau, de l'électricité et une grande partie de la production de cette dernière. La SAUR est implantée en Grande-Bretagne depuis 1989, en Europe de l'Ouest, notamment en Espagne et en Italie, comme à Gdansk ou à Moscou. Nous engageons actuellement des contrats en Amérique latine, à Buenos Aires par exemple, aux côtés d'EDF. Enfin, nous nous intéressons à l'Afrique du Sud et à la Chine.

Le chiffre d'affaires de la SAUR est de l'ordre de 15 milliards de francs ; l'activité internationale en représente environ la moitié. Ramenée à l'échelon mondial, la SAUR se place derrière ses deux grands concurrents nationaux car la France a, dans le domaine de l'eau, une grande longueur d'avance. La plus grosse société étrangère, qui est anglaise, réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de celui de la SAUR.

La violence de la concurrence dans le domaine des services est sans limite. La SAUR a eu beaucoup de mal à percer sur le marché de l'eau qui reste une responsabilité des collectivités locales, soit en concession, avec délégation du service et du financement, soit en affermage, avec la seule délégation du service. A chaque négociation entre une collectivité et un distributeur, le système français impose une double concurrence, d'une part avec la régie existante et, d'autre part, entre les distributeurs eux-mêmes.

Depuis 1993, c'est essentiellement le renouvellement des contrats qui est en cause. La consultation définie par la loi Sapin fixe des procédures précises et encadre fortement tout avenant au contrat qui aurait pour effet d'en prolonger la durée. Un certain nombre de collectivités ont changé de délégataires ou sont passées en régies.

Dans l'avant-propos de votre dernier rapport, vous insistiez sur la hausse de 64,5 % du prix de l'eau depuis 1990. Une forte augmentation s'est en effet produite entre 1990 et 1994, tempérée aujourd'hui puisqu'elle n'était plus que de 2,2 % en 1997.

Je crois qu'il faut replacer cette évolution dans son contexte. Tout d'abord, la qualité de l'eau brute au captage se détériore quotidiennement du fait des pesticides, des nitrates..., ce qui nous oblige à renforcer les installations de traitement fort coûteuses.

De plus, en 1990, l'assainissement était loin d'être achevé. Beaucoup de villes, ne disposant pas de stations d'épuration, ont engagé un programme d'investissement financé en partie par les agences de Bassins, au travers des plans quinquennaux. Ainsi, au cours des sept dernières années, le parc d'assainissement français s'est beaucoup développé, obéissant à la loi sur l'eau de 1992 qui l'impose dans les villes de plus de 15 000 habitants avant 2002. Ces coûts d'équipement et d'assainissement ne sont pas révolus. Par ailleurs, l'aggravation de la qualité des ressources en eau n'est pas stoppée, même si elle fait l'objet aujourd'hui d'une plus grande attention.

Enfin, une réglementation de 1991 a obligé les communes à séparer le budget de l'eau et de l'assainissement du budget général. Ceci a entraîné une hausse mécanique du prix de l'eau.

A l'heure actuelle, le service de l'eau représente environ 40 % du prix de l'eau, le service de l'assainissement 35 % et le financement des agences de Bassins et les redevances environ 25 %. La SAUR et la CISE encaissent près de 8 milliards de francs dont 3,2 sont reversés aux collectivités pour le remboursement de leurs emprunts. Le prix de l'eau englobe donc la part de l'exploitant, celle des collectivités locales, celle des agences de Bassins et les taxes. Aussi, dans certaines régions, le prix du m³ peut-il dépasser les 30 francs.

Monsieur Dominique BAERT

Peut-on parler d'une capacité réelle d'entrée sur le marché de l'eau ?

Existe-t-il une entente implicite ou parfois explicite entre les deux grandes entreprises dominantes pour le partage d'un certain nombre de marchés ?

Avons-nous besoin d'une autorité de régulation en France ?

Monsieur Daniel FEURTET

Sommes-nous véritablement en situation de concurrence pour le service de l'eau ?

Ne serait-il pas nécessaire de mettre en place un service public national de l'eau, compte tenu de la place de l'eau dans la vie quotidienne et des situations disparates en matière de prix ?

Monsieur François AILLERET

Le développement de l'interconnexion sera-t-il un facteur de baisse des prix ? Est-il freiné par le fait que les concessionnaires ou les délégataires voisins n'appartiennent pas à la même entreprise ?

Passer de l'affermage à la concession a-t-il une incidence sur les prix ?

Enfin, la multiplicité d'intervenants extérieurs n'est-elle pas un facteur d'augmentation des coûts de gestion ?

Monsieur Christian DELLACHERIE

J'aimerais connaître votre analyse sur la différence de rentabilité entre la France et l'Angleterre.

Monsieur Jean MICHEL

Le rapport de la Cour des Comptes sur la gestion de l'eau relevait beaucoup d'anomalies et un manque de transparence, que ce soit vis-à-vis des consommateurs ou des collectivités territoriales qui ont délégué leur distribution à des sociétés privées. Il peut y avoir d'après négociations en l'absence de délégation, mais ce marché me semble épuisé puisqu'il n'y a pas de grandes collectivités à desservir actuellement. Lors des renouvellements de contrats, croyez-vous vraiment qu'il y ait une situation de concurrence lorsque l'un des trois distributeurs était déjà délégataire ?

Par ailleurs, les grands groupes distributeurs ont des filiales qui monopolisent l'exécution des travaux sur les réseaux d'eau. Il n'existera bientôt plus de sociétés privées locales susceptibles d'aller sur ces marchés répartis par avance. La concurrence, que les syndicats intercommunaux ou les collectivités territoriales sont en droit d'attendre, n'existe pas. Ne pensez-vous pas que cette absence est un des facteurs de l'augmentation du prix de l'eau, en dehors même du coût des travaux d'investissement et d'assainissement ?

Monsieur Jacques SENNEPIN

En matière de travaux, il existe une concurrence certaine. La SAUR ne réalise que 300 millions de francs par an de pose de canalisations sur un marché de plusieurs milliards. De nombreuses petites et moyennes entreprises locales défendent leur position dans ce secteur.

Dans le domaine du traitement de l'eau, les intervenants sont peu nombreux car c'est un métier difficile qui oblige à un résultat sur le prix et sur la qualité. La concurrence est dure car le marché français est cyclique. Le marché des travaux est aujourd'hui celui des stations d'épuration. La France est l'un des pays du monde où le coût de l'habitant équivalent est le plus faible, pour la collectivité ou les fonds publics. Ce résultat est dû à la concurrence et aux progrès techniques fantastiques réalisés, depuis des décennies, dans le traitement de l'eau. Ainsi, le secteur du traitement de l'eau véhicule l'image française, en raison d'un véritable « know how ». Les sociétés étrangères allemandes ou hollandaises viennent d'intervenir récemment sur le marché français.

La tendance naturelle d'une collectivité locale est de conserver son « fermier » si, en bon professionnel, il veille à la compétence de son personnel et à l'écoute des élus et des clients. Ceci étant, certains changements se produisent déjà et se produiront probablement de plus en plus. La première société anglaise, Thames Water, vient de prendre la décision de s'intéresser au marché français au regard des conditions de renouvellement mises en place par la loi Sapin. C'est bien une preuve du développement de la concurrence dans ce domaine. En France, certains élus ont été tentés par la formule des syndicats départementaux ou des sociétés mixtes, comme à Grenoble par exemple.

Vous ne serez pas surpris que je ne défende pas l'idée d'un grand service national de l'eau. L'eau ne se transporte pas comme l'électricité ou le gaz. Ce n'est pas un service en réseaux; c'est un service local. Les seules grandes adductions françaises datent de Napoléon III, pour la ville de Paris. Par ailleurs, il n'existe pas de produit de substitution. Le service de l'eau doit être géré par des organismes puissants car c'est un métier complexe. Il oblige en particulier au contrôle permanent de soixante-trois paramètres, pour respecter la réglementation européenne sur la qualité.

Sur le marché mondial, nous ne sommes pas en concurrence avec les grandes puissances économiques. Les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne gèrent leur système de distribution en circuit quasi fermé, généralement municipal. Les sociétés françaises détiennent la première place mondiale car c'est un domaine où la performance dépend de la taille de l'entreprise et de son expérience.

L'interconnexion n'est pas un frein au développement; l'exemple de la région parisienne le prouve. La SAUR était historiquement absente de cette région jusqu'à l'implantation d'Euro Disney. Pour négocier ce marché, nous avons fait appel à la Ville de Paris, pour utiliser l'aqueduc de la Dhuy, et à la Générale des Eaux, dont l'usine d'Annet-sur-Marne peut nous alimenter.

Les trois distributeurs français sont des sociétés privées mais qui assurent un service public depuis des décennies. La concession est certainement un système plus souple que l'affermage dans lequel la responsabilité de l'investissement reste le fait des collectivités locales. Si nous devons maintenir la qualité de l'eau, nous ne pouvons pas investir contre l'avis du propriétaire des infrastructures. Il existe peu de concessions en France mais elles sont très compétitives car, bien que le coût soit plus élevé, elles permettent un investissement gradué mieux adapté à la demande. Nous développons ce système dans les pays d'Afrique de l'Ouest pour adapter le service sans pâtir des délais des financements internationaux.

La question de la multiplicité des intervenants aux niveaux national, régional, départemental et local soulève le problème de la régulation. Elle ne peut s'établir sans une complète révision du dispositif. Le système britannique de régulation dispose de trois entités bien définies, respectivement responsables des tarifs entre le consommateur et la société - l'Ofwat -, des ressources - Environment Agency - et du contrôle de la qualité de l'eau - Drinking Water Inspectorate -. Chaque organisme est implanté régionalement.

Le système britannique de distribution d'eau est totalement privé ; les privatisations réalisées par Madame Thatcher ont entraîné la vente de tous les actifs. Ainsi, propriétaires des actifs sur un périmètre donné, nous disposons en Angleterre d'une licence nous autorisant à fournir de l'eau pendant 25 ans, mais, en contrepartie, nous assurons l'ensemble des investissements. Si le profit dégagé en Grande-Bretagne est supérieur à celui de la France, le coût de ces investissements est considérable. C'est un métier beaucoup plus capitalistique. L'activité française est une activité de service importante mais à faible investissement.

Monsieur Jean MICHEL

Que penser du système français qui distribue de l'eau potable pour les besoins domestiques tels que la consommation agricole, le lavage des voitures... ? Ne pensez-vous pas que cela représente des investissements colossaux pour des besoins qui ne nécessiteraient pas une telle qualité ?

Quel est l'avenir en Europe du système américain qui assure la distribution des entreprises grâce à des bonbonnes ?

Monsieur Jacques SENNEPIN

Vous soulevez la question du double réseau. L'eau est un produit vivant qui doit circuler. Le besoin en eau potable est infime ; il faudrait alors mettre en place des tuyaux très minces, donc fragiles. L'hypothèse d'installer plusieurs tuyaux avait été étudiée à Paris et avait révélé des coûts d'infrastructures importants, sans parler des dangers en cas de confusion entre les tuyaux.

L'Ofwat, dans la ligne de l'office de régulation de l'électricité, encourage la vente par différents distributeurs qui utiliseraient les mêmes canalisations. Cela soulève le problème de la responsabilité, en cas de pollution notamment.

Notre métier est d'assurer une bonne qualité de l'eau du robinet. Je ne comprends pas que Vivendi ait racheté Culligan. Cela pourrait signifier que l'eau du robinet n'est pas bonne !

Monsieur Dominique BAERT

Je vous avais interrogé sur la réalité d'une entente implicite ou explicite entre les deux majors.

Monsieur Jacques SENNEPIN

L'exemple de Nîmes est révélateur. En 1969, la Lyonnaise des Eaux et la Générale des Eaux se sont présentées en tandem à Nîmes, retenant comme chef de file de l'opération le Président de leur filiale commune, la société des Eaux de Marseille. Or, parler de Marseille à Nîmes fut un désastre ! Nous avons donc remporté le contrat.

En matière de traitement de l'eau, nous avons signé, en concurrence avec les deux groupes, les marchés de Nantes, Orléans et Caen.

Monsieur Dominique BAERT

Avez-vous pensé à vous implanter à Paris ?

Monsieur Jacques SENNEPIN

A Paris, la rive droite est distribuée par Vivendi et la rive gauche par Suez-Lyonnaise des Eaux. Leur contrat arrive bientôt à échéance mais nos chances restent modestes. En 1985, a été créée la société mixte de production d'eau - la SAGEP -, détenue à 72 % par la Ville de Paris. Nous avons demandé à bénéficier de la même participation que les deux majors, soit 14 %. Nous n'avons pas été retenus.

Monsieur Dominique BAERT

Dans l'étude de la problématique des monopoles naturels sur le marché, nous nous sommes heurtés à l'importance des infrastructures. Comment abordez-vous ce problème ?

Monsieur Jacques SENNEPIN

Dans le système français actuel de délégation, il ne présente pas d'obstacle dans la mesure où les infrastructures appartiennent aux collectivités locales.

**Audition de MM. Jacques TCHENG et
Jean-Pierre BOREL, Directeur général et
Directeur technique de la Société des Eaux de Grenoble
(le 18 mai 1999)**

Audition de MM. Jacques TCHENG et Jean-Pierre BOREL, Directeur général et Directeur technique de la Société des Eaux de Grenoble

(le 18 mai 1999)

Monsieur Dominique BAERT

L'existence de la Société des Eaux de Grenoble soulève certaines questions. Quels sont, tout d'abord, les fondements de sa présence sur le marché de l'eau ? Comment peut-elle intervenir face à la concurrence des autres entreprises ? Enfin, quelles conclusions tirer du « va et vient » entre gestion publique et gestion privée que la collectivité grenobloise a connu ces dernières années ?

Monsieur Jacques TCHENG

Issu du Ministère de l'Équipement et du Logement, j'étais Commissaire du Gouvernement avant de prendre la direction de l'Opal de 1990 à 1997. J'assume aujourd'hui la direction générale de la Société des Eaux de Grenoble.

Cette société d'économie mixte provient de l'achat par la ville de Grenoble de 51 % du capital de la COGESE, filiale du Groupe Lyonnaise des Eaux, alors en charge de la distribution de l'eau à Grenoble. Ce montage financier avait été négocié par Michel Destot, nouveau maire de Grenoble, sous forme d'un avenant au contrat de 1989, pour éviter de payer l'indemnité de 380 millions de francs prévue en cas de rupture.

Le même avenant prévoyait une baisse du prix de l'eau et l'obligation de sous-traiter avec la Société grenobloise d'Eau et d'Assainissement - la SGEA -, détenue à 100 % par le Groupe Lyonnaise des Eaux. Sur les 130 millions de francs de chiffre d'affaires réalisés par la Société des Eaux de Grenoble, la partie sous-traitance représente environ 40 millions de francs.

En mars 1999, le conseil municipal a décidé de renforcer sa présence au sein de la Société des Eaux de Grenoble en acquérant 16 % du capital du Groupe Lyonnaise des Eaux. Actuellement, la ville de Grenoble détient 67,05 % de la Société des Eaux de Grenoble, le Groupe Lyonnaise des Eaux perdant ainsi sa minorité de blocage.

Concomitamment, la Société des Eaux de Grenoble a négocié le rachat du capital de la SGEA pour un montant de 21,8 millions de francs. Si la Société des Eaux de Grenoble avait voulu rompre le contrat de sous-traitance la liant à la SGEA, elle aurait dû verser 42 millions de francs d'indemnités.

Enfin, nous venons de supprimer la clause du contrat de 1996 qui prévoyait que la Société des Eaux de Grenoble reverse 80 % des bénéfices à la Société Lyonnaise des Eaux et 20 % à la ville de Grenoble, alors même que cette dernière détenait 51 % du capital.

Au cours de ces dernières années, la SEG et la SGEA ont fonctionné de façon très imbriquée, permettant ainsi d'affiner la négociation avec le Groupe Lyonnaise des Eaux. L'apport de grands groupes professionnels, aguerris dans les domaines tant technique que comptable, est incontestable. Aujourd'hui, Grenoble dispose de certains outils peu répandus au niveau des collectivités locales.

La conjugaison des deux approches est intéressante même si les objectifs finaux diffèrent. Depuis deux ans, la Société des Eaux de Grenoble n'a pas distribué de bénéfices. Elle a préféré ajuster ses tarifs et placer la ville de Grenoble au deuxième rang des villes françaises de plus de 20 000 habitant les moins chères, avec un prix au m³ d'eau aux environs de 12,80 francs. Ce chiffre ressort d'une enquête faite par la ville de Nantes et confirmée par le magazine « Que Choisir ? » du mois de septembre 1998, ainsi que par l'Agence de l'eau Rhône-Alpes-Méditerranée-Corse.

Il faut aussi préciser que le conseil d'administration de la Société des Eaux de Grenoble comprend trois censeurs dont l'un représente l'opposition municipale et les deux autres, les consommateurs délégués par le Comité d'usagers. Il s'agit là d'un montage juridique original.

D'une manière générale, on peut observer un certain rapprochement entre les prix au m³ pratiqués par les collectivités qui délèguent leurs services et par celles qui traitent en régie directe. Les grands groupes de distribution sont de plus en plus contraints à rechercher des économies au stade de la négociation des contrats pour obtenir des tarifs compétitifs.

La structure de type « société d'économie mixte » permet une politique plus adaptée au souhait de la collectivité, notamment en matière de recouvrement, par opposition au recouvrement public exercé en régie directe.

Grenoble bénéficie de l'existence d'un seul distributeur intra-muros, ce qui permet d'adapter les procédures de recouvrement en liaison étroite avec le secteur social. La ville a mis en place une commission « solidarité-eau » pour aider les familles en difficultés. Ce projet pilote est impossible à transposer à l'agglomération grenobloise, alourdie par un nombre important de distributeurs.

Monsieur Jean-Pierre BOREL

Au service de la ville de Grenoble depuis quarante et un ans, je suis en charge du secteur de l'eau depuis 1972. De 1977 à 1989, j'ai exercé mes responsabilités au sein de la régie directe, puis la ville de Grenoble ayant délégué son service public d'eau et d'assainissement à la Société Lyonnaise des Eaux, j'ai assuré les fonctions de directeur technique à la COGESE, devenue par la suite la Société des Eaux de Grenoble.

Située en aval des gorges du Drac et en amont du confluent avec l'Isère, Grenoble, propriétaire de 500 ha de champs de captage et bénéficiant de 2 400 ha de servitudes, a su préserver un territoire exceptionnel. Seule ville française à pouvoir servir au robinet une eau naturelle ne subissant aucun traitement - la teneur en nitrates est si faible que l'eau peut être donnée aux nourrissons -, ce site fait l'objet d'opérations « portes ouvertes », de visites scolaires... qui favorisent une information suivie de la population.

Dans les années soixante, les captages ont été rénovés, privilégiant les ouvrages de forte capacité et la technique américaine dite « à drains rayonnants ». Aujourd'hui, la plupart des investissements sont amortis, ce qui renforce la structure du prix au m³.

En matière d'eau potable, nous sommes assurés d'une grande sécurité d'approvisionnement. Depuis une dizaine d'années, les installations sont équipées de détecteurs à l'intérieur même des puits permettant notamment de pallier toute défaillance électrique. Nous possédons par ailleurs des groupes électrogènes et bénéficions d'une double alimentation électrique.

Dans la structure tarifaire du m³, la part de l'eau représente 3,60 francs hors taxe et hors prime fixe ; la part de l'assainissement représente 5,30 francs HT et pourrait atteindre le double de celle de l'eau ; la part des organismes publics est à 2,50 francs HT, compte tenu du poids contraignant de la redevance pollution prélevée par les agences de l'eau. En 1994, cette redevance a augmenté de 80 %. En 1989, elle était de 52 centimes, elle est aujourd'hui à 2,20 francs.

Monsieur Jacques TCHENG

La redevance pollution subit, d'une agence de bassin à l'autre, des variations qui peuvent aller de 1 à 3. Cela revient à appliquer une TVA trois fois plus forte sur un même bien ! La réglementation de cette anomalie serait du ressort d'une autorité de régulation.

La présence de grands groupes, capables d'investir et d'amortir sur le long terme, peut conduire à des surinvestissements au niveau macroéconomique dans certaines localités. C'est pour cela que nous avons voulu ajouter un volet « eau au schéma-directeur de la ville, pour que soit utilisée la notion jurisprudentielle « d'infrastructures essentielles » qui instaure, quelle que soit la provenance de l'eau, une rationalisation dans la construction et l'utilisation des réseaux et permet d'éviter un gaspillage certain.

Monsieur Jean-Pierre BOREL

En 1989, la ville de Grenoble s'est dotée d'une station d'épuration au moment même où elle signait une délégation de gestion. Les tarifs ont enregistré une augmentation importante du fait du traitement des eaux qui a faussé l'image de la COGESE auprès des usagers, imputant cette hausse à la gestion du nouveau délégataire.

En gestion publique, il est essentiel de maîtriser la ressource. Grenoble possède ses propres ressources, bien que réparties sur des communes voisines. Nous avons établi un périmètre de protection en publiant les servitudes auprès du Conservatoire des hypothèques. Ainsi, toute mutation révèle l'existence de ces servitudes et pérennise l'importance des ressources. Nous pouvons prélever 2,4 m³ d'eau par seconde. A l'époque de la rénovation des captages, dans les années soixante, le plan Bernard prévoyait une population grenobloise de 400 000 habitants à l'horizon de 1975. Aujourd'hui, l'agglomération comprend 500 000 habitants dont 152 000 dans Grenoble intra-muros.

Monsieur Dominique BAERT

Dans notre souci d'analyser le cadrage économique du secteur de l'eau, j'observe que la baisse du prix de l'eau de la ville de Grenoble semble émaner de la volonté des pouvoirs politiques et non pas de la mutation du marché. Me confirmez-vous cette approche ?

Lorsque vous vous êtes « émancipés » du Groupe Lyonnaise des Eaux, la Générale des Eaux a-t-elle tenté d'intervenir ? Cette interrogation trouve son origine dans les fortes liaisons, parfois explicites, entre les deux majors du secteur, évoquées auprès de notre instance.

Monsieur François AILLERET

La Société des Eaux de Grenoble compte-t-elle et peut-elle se porter candidate pour distribuer l'eau dans les communes voisines ?

Monsieur André DARRIGRAND

En 1999, le Conseil municipal a racheté l'intégralité du capital de la SGEA. N'avez-vous pas intérêt à garder un partenaire privé pour bénéficier de l'évolution de son savoir-faire dans ce domaine assez technique ?

Monsieur Jacques TCHENG

Depuis six ans, on constate une baisse continue du volume de la consommation d'eau alors que la population grenobloise augmente. Nous sommes passés de 150 000 à 152 000 habitants pour une consommation qui fléchit de 15,5 millions de m³ d'eau facturés à 12 millions. Certaines structures juridiques permettent une meilleure adaptation des charges aux recettes. Le système en régie oblige à équilibrer les postes chaque année, ce qui entraîne des augmentations de plus en plus importantes car aucun lissage n'est possible.

Les communes avoisinantes de Grenoble sont gérées par un syndicat intercommunal qui dispose d'une filiale, sous la forme d'une société d'économie mixte. La hausse moyenne des prix, sur les dix dernières années, a été de + 8 % par an ! Ceci démontre que la maîtrise publique a été moins bonne qu'à Grenoble.

La baisse du prix de l'eau était un objectif politique essentiel pour la municipalité. Cet objectif a pu être atteint grâce à une nouvelle méthode de comptabilisation des amortissements et provisions du réseau.

En 1996, la Société des Eaux de Grenoble a fait auditer le réseau pour adapter la politique de provisions de grosses réparations et d'entretien à l'état réel du réseau et non pas aux normes pratiquées dans la profession et admises par l'administration fiscale.

A la même époque, la Société des Eaux de Grenoble présentait un découvert de trésorerie permanent de 70 millions de francs alimenté par un compte courant d'associés (Groupe Lyonnaise des Eaux) et rémunéré à plus de 6 %. Nous avons renégocié ces intérêts au prix du marché auprès d'établissements financiers extérieurs et divisé par trois les frais financiers.

Dans la structure initiale, la société-mère Lyonnaise des Eaux facturait à la SGEA des salaires d'experts, des frais d'encadrement, de siège, d'informatique, de location de voitures... mais aussi des travaux, car certaines filiales étaient des entreprises de travaux publics. La Société des Eaux de Grenoble a acquis 100 % du capital de la SGEA pour gommer ces frais et pouvoir renégocier les échanges de sous-traitance favorisant ainsi une appréhension directe des coûts.

De 1996 à 1998, des contacts avec la Saur et Vivendi ont effectivement eu lieu, notamment dans une optique de ventes d'eau en gros sur l'agglomération.

L'objet social de la Société des Eaux de Grenoble permet de distribuer l'eau aux collectivités avoisinantes. Notre coût de production se situe à 1,30 francs du m³ alors que celui du syndicat intercommunal est à 2,20 francs. Malgré ce tarif très persuasif, les collectivités ont du mal à se déterminer. Nous avons eu l'occasion de répondre à un appel d'offres en partenariat avec le Groupe Lyonnaise des Eaux.

Monsieur Jean MICHEL

Votre « révolution » de mars 1999 n'est-elle pas consécutive à l'arrêt du Conseil d'Etat ?

Lors de la renégociation en 1996, pourquoi n'avez-vous pas résilié le contrat ?

Le cadre de la société d'économie mixte évite les inconvénients du secteur privé et ceux de la régie directe. Pourquoi avoir gardé un partenaire privé ? Vous avez évoqué sa compétence mais je doute que ces sociétés apportent principalement de la compétence.

Monsieur Alain GOURNAC

Dans le calcul du m³ d'eau, avez-vous tenu compte de l'impact des 21,8 millions d'indemnités payés par le contribuable ?

Avez-vous chiffré le coût de vos diverses péripéties depuis 1972 ? A cette époque, qui était propriétaire des réseaux ?

N'avez-vous pas la possibilité d'assurer la distribution d'eau de l'ensemble de l'agglomération grenobloise ?

Enfin et surtout, les Grenoblois ont-ils saisi le bien-fondé des revirements dont vous nous avez parlé ?

Monsieur Jean-Pierre BOREL

En matière de réseaux, la notion d'affermage a prévalu. La ville de Grenoble ne s'est jamais défaite de son patrimoine qu'elle a toujours veillé à conserver dans l'esprit de la régie directe. Cette expérience ne s'est jamais faite au détriment de la qualité du service public.

Monsieur Jacques TCHENG

Plusieurs des questions posées appellent des réponses très techniques car les contrats sont juridiquement très complexes. Nous nous sommes trouvés très liés par la construction globale des différents contrats de sous-traitance.

L'arrêt du Conseil d'Etat a annulé la délibération autorisant la signature du contrat mais, par la théorie des actes détachables, le contrat restait exécutoire. Les attendus du Conseil d'Etat ont amené à la renégociation de 1996. Ni les experts auprès du Conseil d'Etat, ni ceux auprès d'instances telles que les chambres régionales des comptes ne nous ont conseillé une action en annulation.

Le contrat initial prévoyait une indemnité de rupture de 380 millions de francs. A ce jour, il reste à percevoir 87 millions de francs. Le budget de la collectivité a été abondé de façon très exceptionnelle ce qui a évité une augmentation des impôts et les tarifs ont été calculés en conséquence. Le contrat, d'une durée de 25 ans, déterminait le « point de bascule » vers la douzième année avant d'atteindre la rentabilisation de l'investissement. Aujourd'hui, nous ne sommes pas encore dans cette douzième année et nous avons déjà baissé le prix de l'eau.

Suite à des recours, les magistrats ont demandé à la ville de Grenoble d'engager les procédures prévues par la loi Sapin. En effet, lors de la renégociation en 1996, il n'y avait pas eu de nouvelle consultation puisque la ville de Grenoble n'avait pas dénoncé le contrat la liant à la Société des Eaux de Grenoble. Cette démarche entraînait le paiement d'une indemnité de 280 millions de francs, ce qui était inenvisageable. La société de conseil SP 2000 avait évalué à 100 millions de francs minimum le dédommagement du fait de la rupture unilatérale du contrat, bien que l'autorité de la puissance publique puisse faire valoir le fait du prince. C'est la raison pour laquelle nous sommes passés par le truchement d'un avenant et non pas par une résiliation directe. Le fait d'avoir constitué une société d'économie mixte et d'avoir accepté cette obligation de sous-traitance avec une filiale de la Lyonnaise des Eaux pendant deux ans nous permet aujourd'hui d'être dans une situation favorable vis-à-vis de l'abonné, tout en gardant le savoir-faire de la SGEA.

Le paiement des 21,8 millions est prévu par le montage lui-même. Le fait de reprendre la maîtrise de la SGEA engendre des économies de frais de siège et de sous-traitance notamment et permet d'amortir cette somme sur dix ans. Le retour sur investissement se fera au bénéfice de l'utilisateur.

Vous m'interrogez aussi sur le coût des « allers/retours » opérés entre 1989 et 1999. La Lyonnaise des Eaux, qui détenait 100 % de la COGESE, a déboursé en 1989 le capital initial de constitution, soit 36 millions de francs, auxquels on doit rajouter 9 millions de recapitalisation en 1996, ce qui porte à 45 millions le déboursement. La ville de Grenoble a acheté 16 % du capital de la Société des Eaux de Grenoble pour 22 millions de francs, afin d'acquérir la majorité. La SEG a racheté la SGEA 21 millions de francs, ce qui nous amène à 43 millions de francs. Aujourd'hui, la Lyonnaise des Eaux reste à hauteur de 32,95 % dans le capital. L'intérêt des abonnés a donc été sauvegardé.

Nous avons un comité d'usagers très actif. Il faut rappeler que Grenoble bénéficie d'une eau de source non traitée au robinet et que son prix est le deuxième moins cher de France, pour la partie eau. Certains recours sont déposés par principe pour souligner que, si le corrompu a été condamné, aujourd'hui le corrupteur reste sur la place. Il s'agit de ne pas aller trop loin, si l'on ne veut pas que cela se retourne contre l'usager.

Monsieur Daniel FEURTET

Il me semble que toutes ces décisions découlent de choix politiques globaux de gestion. Au-delà des aspects d'efficacité, de gestion, de coût, de qualité, de durabilité, regrettez-vous la situation précédente ?

Quelle forme de régulation du secteur de l'eau préconisez-vous en France ?

Monsieur Jean MICHEL

Un principe de droit rappelle que : « La fraude corrompt tout ». Ne pouviez-vous pas obtenir la résiliation du contrat sans versement d'indemnité ?

Monsieur Jacques TCHENG

Ce n'est pas sans avoir consulté d'éminents experts que Grenoble a choisi de ne pas déposer un recours en annulation. Mais je n'étais pas en charge de ce dossier, il s'agit d'une décision du Conseil municipal.

Il me semble que la structure actuelle est la plus adaptée. Elle favorise une contribution avec le privé, tout en la maîtrisant. L'intérêt général est préservé et optimisé.

Je suis favorable à une régulation minimale par une autorité indépendante qui favorise l'accès à la ressource eau dans des conditions plus homogènes d'une commune à l'autre, voire d'une région à l'autre. Le secteur public et l'administration doivent peser, de tout leur poids sur les décisions locales en privilégiant la rationalité des choix techniques et économiques pour l'abonné « en général ».

Le Conseil municipal vient de décider de rompre le contrat liant la ville de Grenoble à la SEG et d'engager à nouveau une réflexion sur le choix à opérer entre régie ou délégation.