

22591

**Quelle
concurrentence
pour les services
publics d'eau et
d'assainissement ?**

Jeun Gatty

juillet 1998

Sommaire

Avant-propos	7
Propos	13
1* le contexte	15
Une organisation industrielle changeante	17
Données technico-économiques	21
Une régulation bobbutionte	26
Les débats publics	31
2* Un problème de concurrence	33
Les dispositifs actuels : une concurrence mort-née	35
-la gestion directe	35
- la gestion déléguée	36
Aménagements pour une concurrence permanente et transparente	44
- des délégations à durée fixe et terme glissant	44
- une concurrence pour la propriété des entreprises délégatoires	46
Condition d'une concurrence optimale	54
3* Conclusion	57
Références	60

Résumé

Les dirigeants des collectivités locales, mairies et syndicats de communes, ont aujourd'hui un problème : ils ne savent pas comment organiser leurs services d'eau et d'assainissement. Plus précisément, ils ont seulement le choix entre deux formules génériques dont ils connaissent trop bien les défauts. Soit la gestion directe, dont ils ne sont jamais sûrs qu'elle produit le service attendu au plus faible coût possible. Soit la gestion déléguée à des entreprises privées, qu'ils ne savent ni contrôler ni inciter à l'efficacité : élus et consommateurs sont alors prisonniers des entreprises délégataires. Dans ce contexte insatisfaisant, ce rapport propose un dispositif qui sort des vieilles alternatives entre public et privé, gestion directe et gestion déléguée. Ce dispositif fait jouer un mécanisme simple : tout investisseur devient propriétaire d'une entreprise locale d'eau et d'assainissement, si 1- s'il indemnise le propriétaire de cette entreprise à la hauteur des fonds propres investis, 2- il reprend l'entreprise, son personnel et sa dette, et si 3- il abaisse le prix du mètre-cube d'eau facturé aux consommateurs. Ce rapport explique comment le principe peut être mis en œuvre concrètement par les collectivités locales, pour assurer aux administrés, contribuables et consommateurs le bénéfice des plus faibles prix possibles de l'eau et de l'assainissement.

Le secteur de l'eau n'a pas bonne presse. Et logiquement, c'est à propos du prix de l'eau que s'expriment les opinions les plus négatives : le prix de l'eau et sa diversité qui interroge, son niveau qui localement alarme, son évolution qui partout inquiète.

En fait, davantage que prohibitif - la santé, l'environnement ont-ils un prix ? -, le prix de l'eau est surtout ressenti comme non maîtrisé, Ajoutez ici deux ou trois « affaires » et ça y est, le doute s'installe : l'eau, notre eau, est-elle l'enjeu de conflits d'intérêts dont le consommateur est l'otage ? Qui se portera garant de la légitimité du prix ?

Cette inquiétude nous inquiète. Non pas pour notre image, mais parce qu'il est clair que ce qui est en jeu, c'est rien de moins que l'adhésion des Français à la politique de l'eau et à ses objectifs. Et cette adhésion est étroitement liée à la possibilité, pour le citoyen, de rapprocher ce qu'il perçoit de la gestion de l'eau dans sa commune ou dans son journal, de ce qu'il conçoit, à tort ou à raison, comme devant être un service public. Autrement dit, ce qui est en défaut, c'est la lisibilité du caractère de service public de l'eau,

Le citoyen a certes des excuses : la disparité des prix, mais aussi de la qualité du service ; l'absence d'une institution publique nationale clairement identifiée, qui puisse incarner le service public de l'eau ; la présence de groupes privés puissants,

engagés dans **une** partie de jeu de go **sur** le damier des quinze mille services français, et dont la presse célèbre les succès commerciaux à l'étranger ; **lès discours** des élus **légalement** responsables mais **qui se déclarent volontiers** impuissants, **trop** seuls face à des **défis** techniques et financiers **trop lourds**, ou à l'inverse, **trop** liés par les engagements **de leurs** prédécesseurs, intercommunalité ou délégation ; **plus** généralement, la **confusion des échelles**, **entre des** enjeux extrêmement locaux (la qualité, la facture), et des pressions d'un autre ordre (la réglementation, les grands groupes, la conjoncture des finances locales).

Tout cela brouille la lisibilité au service public de l'eau. **Problème** politique, donc. même si les enjeux sont bien sûr également économiques, - les factures d'eau pèsent quelques 75 milliards de francs par an -- et évidemment environnementaux et de santé publique.

Dans le secteur de l'eau, la concurrence n'est pas pure et parfaite, loin s'en faut. Là-dessus, la Cour des Comptes est catégorique (voir son rapport sur *la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* de janvier 1997).

Cet état de fait a été depuis belle lurette caractérisé par la théorie économique avec des concepts spécifiques : monopole naturel, rente du monopoleur, asymétrie d'information, capture du régulateur etc. Mais si les économistes tombent à peu près tous d'accord sur la nécessité d'intervenir, ils sont nettement moins diserts sur la façon de s'y prendre. Les penseurs « généralistes » du service public ne sont pas d'un grand secours : de rapports en colloques, ils semblent prendre soin d'éviter les services publics locaux, au profit des grands réseaux centralisés et publics : électricité, transport etc.

Que voulez-vous, l'eau est si fuyante : décentralisée, souvent déléguée, la question n'est pas là de démanteler ou de privatiser

un quelconque mastodonte, - ni, à l'inverse, d'en créer un -, mais de définir des règles du jeu valables pour des dizaines de milliers de cas et qui garantissent, à la fois globalement et pour chacun, la dimension de service public que dans l'absolu personne ne conteste à l'eau,

Deux pôles se dessinent : ceux qui notent, non sans raison que la confiance joue un rôle dans les relations économiques, même si on gagne souvent à l'y aider par la menace de la contestation. bref qui s'en remettent à une régulation décentralisée. reposant sur la crainte des opérateurs de voir leur réputation ternie. A l'opposé. les tenants d'un dispositif centralisé et autoritaire d'extraction de l'information auprès des opérateurs, par un passage en force de la loi au sein du marché.

Entre les deux. prennent place des réflexions sur les moyens d'inciter les uns et les autres à révéler les informations sur la gestion des services qui soient pertinentes, c'est-à-dire susceptibles d'aider les contractants à s'approcher du meilleur service au meilleur coût. Les juristes se pencheront sur les conditions de publicité (voir la Loi Sapin), les ingénieurs sur la fabrication de normes pertinentes, les économistes sur la manière d'organiser la comparaison des paramètres locaux à ces normes globales. Sur ce dernier point, tout est finalement affaire de caractère : les plus rigides opteront pour la *yardstick regulation*, les autres pour la *sunshine regulation*, plus douce.

Ce n'est pas nous. acteurs du système, qui trancheront dans ce débat. Tout au plus noterons-nous que le laisser-faire ne satisfait pas tout le monde et pourrait bien poser un problème politique croissant : que les solutions autoritaires paraissent bien peu accessibles et sans doute peu efficaces ; que la « voie moyenne » est à court terme plus raisonnable, et que la mise en place d'un dispositif de production et de diffusion d'infor-

mations comparables sur les services d'eau et d'assainissement est un objectif assurément intelligent (bien qu'ambitieux : on est aujourd'hui très loin du compte !).

Mais quand bien même on y parviendrait, il ne s'agirait là que d'une régulation *en désespoir de cause*, faute d'avoir su trouver ni dans la théorie ou ni dans les pratiques, de solutions plus séduisantes. Serions-nous atteints par le fatalisme ambiant ?

Ce n'est certes pas le cas de Jean Gatty.

Ses publications précédentes - notamment ses *Principes pour une nouvelle théorie de l'Etat* -, ont montré tout l'intérêt qu'il y avait à clarifier les fondements économiques du rôle de la puissance publique, Mais le présent travail ne serait qu'une contribution de plus à verser au dossier s'il ne débouchait sur une proposition précise : des concessions à termes glissants, mais en permanence à la merci d'une meilleure offre. Certes, tout cela est encore théorique et demande à être confronté au terrain, comme l'auteur, d'ailleurs, le propose. Mais l'analyse et la proposition de Jean Gatty ont le mérite d'exister et le courage de s'affirmer, pour donner à penser et à débattre,

Au secteur de l'eau de s'en saisir pour affirmer sa présence dans un débat sur les services publics qui l'évite trop volontiers, voire y apporter un sang neuf. L'Agence de l'eau Seine-Normandie serait bien contente si la diffusion de ce petit ouvrage y avait contribué.

Bruno JOHANNES

*Chargé de la mission socio-économie et prospective
à l'Agence de l'Eau Seine-Normandie*

Ce rapport analyse les règles actuelles de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement du point de vue de la concurrence. Et il explique comment instaurer une concurrence transparente pour la propriété de ces services publics, qui offre en permanence aux consommateurs le bénéfice de prix voisins des **plus** faibles prix absolument possibles,

L'étude rappelle d'abord les caractéristiques technico-économiques de ces activités; elle passe ensuite au crible les différentes formes de gestion qui sont aujourd'hui à la disposition des autorités locales pour organiser les services publics de l'eau potable et de l'assainissement. Sur cette base, l'étude propose quelques aménagements permettant à ces mêmes autorités locales d'établir une concurrence efficace et adaptée aux métiers de l'eau, et aux consommateurs de ces services publics de jouir en permanence de prix quasi optimaux, c'est-à-dire à peine supérieurs aux coûts du meilleur exploitant de ces services d'eau et d'assainissement. Les propositions du rapport sont donc neutres par rapport à la politique de l'eau, et aux aides et incitations qu'elle prévoit.

Conclusion

Deux recommandations s'imposent au terme de ce travail,

Il est tout d'abord souhaitable de mettre en œuvre le dispositif de gestion décrit ci-dessus, à titre expérimental, dans quelques agglomérations. Car au-delà des preuves théoriques qui peuvent être apportées de la validité du dispositif présenté ci-dessus, l'efficacité réelle de ce dispositif se prouvera par les faits. L'expérimentation est donc le seul moyen d'enrichir la discussion des aménagements proposés pour améliorer la gestion déléguée.

Par ailleurs, un tel modèle de concurrence n'est efficace que pour autant que les engagements des différents groupes sont respectés : cela suppose un contrôle des performances des propriétaires et la mise en place d'un dispositif de contrôle de ces performances. Il y a donc une réflexion à mener sur les nouveaux besoins de régulation que susciterait l'application pratique du dispositif préconisé. Cela étant de nombreuses expériences de régulation ont déjà été menées en Europe et aux États-Unis : l'analyse critique de ces expériences pourrait être le moyen de définir les nouvelles régulations souhaitables pour le contrôle des services publics locaux de l'eau potable et de l'assainissement.