

## **Atelier**

# **« GOUVERNANCE & REGULATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT »**

***Préfiguration d'un groupe de travail européen  
sur la gouvernance et la régulation  
des services d'eau et d'assainissement***

**Actes du séminaire  
Florence, 7 et 8 Février 2013**

### **Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)**

Créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 et par le décret d'application du 25 mars 2007, l'Onema est un établissement public national, placé sous la tutelle du ministère en charge du développement durable. Il accompagne la mise en oeuvre de la politique de l'eau en s'appuyant sur son expertise technique et scientifique ainsi que sur sa connaissance concrète des milieux aquatiques et des acteurs de l'eau.

### **Chaire « économie des partenariats public-privé »**

Créée en 2009, la chaire économie des partenariats public-privé (EPPP) étudie les différents enjeux des PPP, entendus au sens large : délégation de services publics, contrats de partenariats, marchés publics. Que ce soit dans les pays développés ou en développement, d'importantes mutations affectent depuis 20 ans la fourniture des services publics (eau, énergie, transports, infrastructures, etc). Sujet peu exploré par la communauté scientifique il y a encore une dizaine d'années, les PPP suscitent actuellement de nombreuses et riches réflexions, au niveau national comme au niveau international.

### **La Florence School of Regulation**

La *Florence School of Regulation* (FSR) travaille en lien étroit avec la Commission européenne. Elle a pour mission d'assurer un débat indépendant et de haut niveau, et de promouvoir la recherche socio-économique sur le thème de la régulation des industries de réseaux. Elle est l'émanation d'un partenariat entre l'Institut européen de recherche (EUI) / *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (RSCAS), le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) et le Groupe des Régulateurs Indépendants (IRG).





# ATELIER

## « GOUVERNANCE & REGULATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT »

Préfiguration d'un groupe de travail européen  
sur la gouvernance et la régulation  
des services d'eau et d'assainissement

### Correspondants

#### Onema

**Philippe Dupont**, Direction de l'action scientifique et technique,  
[philippe.dupont@onema.fr](mailto:philippe.dupont@onema.fr)

#### Chaire « économie des partenariats public-privé »

**Stéphane Saussier**, IAE de Paris, [saussier.iae@univ-paris1.fr](mailto:saussier.iae@univ-paris1.fr)

**Maria Salvetti**, [maria.salvetti@univ-paris1.fr](mailto:maria.salvetti@univ-paris1.fr)

<b>Droits d'usage :</b>	Public
<b>Couverture géographique :</b>	International
<b>Niveau de lecture :</b>	Professionnel
<b>Langue :</b>	Français
<b>Diffuseur :</b>	Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)



# Contexte

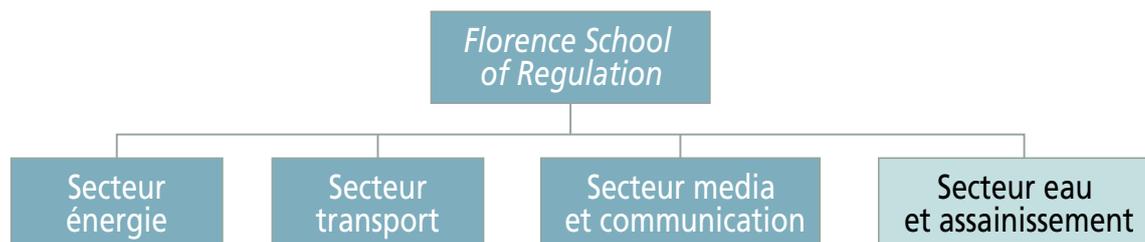
La *Florence School of Regulation* est l'émanation d'un partenariat entre l'Institut européen de recherche (EUI) / *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (RSCAS), le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) et le Groupe des Régulateurs Indépendants (IRG). Elle travaille en collaboration étroite avec la Commission européenne.

Ses objectifs sont :

- l'organisation d'événements en lien avec les enjeux et problématiques de la régulation des industries de réseaux ;
- la publication et la diffusion de documents sur l'état de l'art et des réflexions sur la régulation ;
- la production d'études et de recherche empiriques et analytiques dans le domaine de la régulation ;
- la promotion et le développement d'un réseau européen à travers des échanges, des rencontres.

La *Florence School of Regulation* est un forum européen dédié à la régulation économique qui rassemble les décideurs, les régulateurs, les représentants des opérateurs régulés, les praticiens et les intervenants académiques de différents pays. C'est un lieu d'échanges et de rencontre où les problématiques de régulation sont discutées.

La *Florence School of Regulation* comprend actuellement 3 pôles : énergie, transport, communication et média. La création d'un pôle « eau et assainissement » est actuellement en projet.



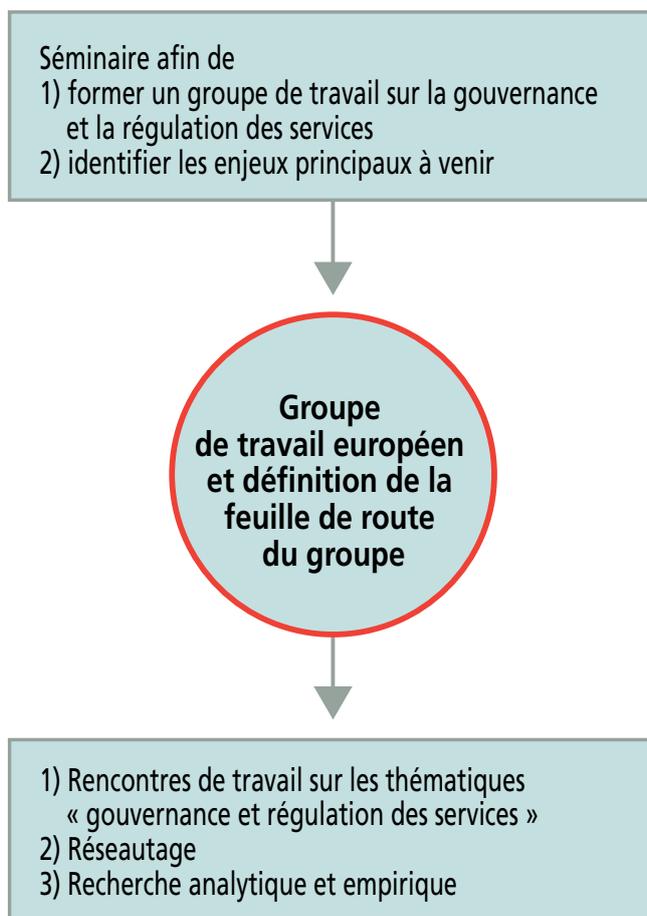
Afin de créer un nouveau pôle « eau et assainissement », la FSR est soutenue et aidée par la chaire « économie des partenariats public-privé » de l'IAE de Paris. La chaire est un laboratoire de recherche qui rassemble des universitaires et des praticiens de diverses institutions. Son objectif est de promouvoir le développement d'un réseau de chercheurs et de décideurs qui s'intéressent aux questions liées à la gouvernance et à la régulation des services publics locaux.

## Objectifs

La FSR et la Chaire EPPP ont pour projet de créer un groupe de travail européen sur les questions de gouvernance et de régulation des services d'eau et d'assainissement.

Afin de mettre en œuvre un tel projet, un premier atelier de travail "gouvernance et régulation des services d'eau et d'assainissement" a eu lieu en février 2013. Cet atelier avait deux buts :

- identifier les principaux thèmes et questions qui constitueront le cœur de mission du groupe de travail sur la gouvernance et la régulation des services d'eau et d'assainissement ;
- identifier et réunir les compétences et les personnes clés sur « la gouvernance et la régulation des services d'eau et d'assainissement » (régulateurs, universitaires, praticiens, décideurs ...).



# Résultats

À la fin du séminaire, grâce aux différentes présentations et aux discussions qui ont suivi, certains enjeux majeurs de la gouvernance et de la régulation dans le secteur de l'eau ont été identifiés. Ces enjeux peuvent être considérés comme une première feuille de route pour le groupe de travail européen.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et la feuille de route découlant de ce séminaire :

Concurrence	Régulation	Gouvernance	Tarifs
Comment générer et promouvoir la concurrence?	Etudier l'influence de l'environnement institutionnel du régulateur. L'efficacité des régulateurs dépend de leur environnement politique, économique et social.	Quelle est l'échelle opérationnelle optimale pour les services d'eau et d'assainissement? Quel est le périmètre d'efficacité optimale d'un service ?	Les recettes des opérateurs privés dépendent des volumes vendus : comment modifier ce modèle?
Quelles incitations à investir?	Quelle gouvernance pour une régulation efficace? Principes de bonne gouvernance interne pour les régulateurs (cf. travail de l'OCDE).	Les services publics locaux sont organisés à de multiples échelles et à travers des entités souvent multi-services (du niveau communal au niveau intercommunal). Dans ce contexte, quelle gouvernance serait la plus efficace et la plus appropriée dans le secteur de l'eau?	Quels objectifs pour la politique tarifaire : application du principe « pollueur-payeur », récupération des coûts, internalisation des externalités, incitation à la performance?
Transparence & responsabilité	Régulation incitative – quel prix de l'eau plafond pour le secteur de l'eau ?		Normalisation & standardisation des tarifs pour permettre des comparaisons internationales aisées ?
Identifier & désamorcer les blocages au moment du renouvellement contractuel	Réflexion de long terme sur la viabilité technique, sociale, environnementale et économique des services.		Résoudre les problèmes d'accès à l'eau à travers la tarification ?
	Régulateur national et régulation contractuelle?		
	Régulation à travers le <i>benchmarking</i> ?		

Il est apparu que la viabilité du projet dépend en grande partie des éléments suivants :

1. il est important que le maximum de données soit mis à la disposition des chercheurs ;
2. tous les travaux et les résultats doivent être largement partagés ;
3. les liens entre chercheurs et régulateurs à travers l'Europe doivent être renforcés ;
4. la création d'un réseau constitue un élément crucial du projet car il facilite les réunions informelles et les événements réguliers afin de partager les retours d'expérience et de promouvoir les bonnes pratiques.



# Sommaire

<b>Session 1 : Gouvernance et régulation, deux facteurs d'efficience pour le secteur de l'eau ?</b>	p.9
Efficience et gouvernance des opérateurs des services d'eau : étude empirique à partir du cas italien	p.10
Régulation et gouvernance par la performance dans le contrat de gestion du service	p.12
Comment caractériser l'efficience ? Analyse du secteur de l'eau italien	p.14
<b>Session 2 : Evaluer et améliorer la performance des services d'eau</b>	p.15
Projet IBnet : réseau international pour le <i>benchmarking</i> des services d'eau et d'assainissement	p.16
<i>European Benchmark Co-operation</i> : promouvoir les bonnes pratiques internationales	p.18
Des indicateurs de performance à la labellisation des services d'excellence	p.20
<b>Session 3 : Concurrence dans le secteur de l'eau en Europe</b>	p.23
Taille des collectivités, pouvoir de négociation, prix et renouvellement contractuel dans le secteur de l'eau en France	p.24
Résultats de la participation du secteur privé dans les services d'eau : fondements théoriques et études empiriques en Espagne	p.25
<b>Session 4 : Gouvernance et régulation en Europe</b>	p.27
Présentation générale du secteur de l'eau autrichien et de sa régulation	p.28
Les modèles de régulation des services d'eau et d'assainissement en Europe	p.29
Un modèle de régulation pour des services publics durables	p.30
<b>Session 5 : Les défis à venir dans le secteur de l'eau</b>	p.31
Efficience et équité de la tarification binomiale : le cas de la tarification domestique de l'eau	p.32
Politique incitative d'investissements par le régulateur italien dans le secteur de l'eau	p.33
Programme détaillé	p.34





**Session 1 :**

# **Gouvernance et régulation, deux facteurs d'efficacité pour le secteur de l'eau ?**

**Efficiency and governance of water service operators :  
empirical study from the Italian case**

**Regulation and governance by performance  
in the service management contract**

**How to characterize efficiency?  
Analysis of the Italian water sector**



## Efficienc e et gouvernance des opérateurs des services d'eau : étude empirique à partir du cas italien

**Auteurs : Andrea Bordin** – U. de Venise,  
**Mario Padula** – U. de Venise  
et **Paola Valbonesi** – U. de Padoue

### Résumé

Dans le cadre du débat actuel sur la gouvernance et l'efficience des services publics locaux, cet article examine les coûts et les tarifs d'un échantillon de services d'eau italiens, fournissant de nouveaux résultats sur les effets de la gouvernance, des investissements et de la technologie. Le secteur de l'eau italien représente un cadre intéressant pour étudier empiriquement les questions de gouvernance et d'efficience : il existe, en effet, une grande variété de situations locales, tant pour la gouvernance des opérateurs que pour les caractéristiques des services.

La gestion de l'eau a été complètement refondée par la loi nationale de 1966/36 (qu'on appelle *Legge Galli*), qui a promu « l'intégration » dans la fourniture du service à deux niveaux :

- vertical, dans la fourniture de services tels que la production, le transport et la distribution de l'eau domestique, la collecte et le traitement des eaux usées ;
- horizontal, par la fourniture de ces services dans une zone locale appelée bassin territorial optimal (OPT).

Par l'intégration verticale, le législateur a voulu promouvoir une rationalité territoriale, tandis que l'intégration horizontale avait pour objet la recherche d'économies d'échelle.

En termes de régulation, la *Legge Galli* (et d'autres lois nationales) a confié :

- au niveau local, à l'autorité de l'OPT, le rôle de conserver la propriété des infrastructures, de concevoir la régulation, de définir et d'accompagner l'intégration du service et la capacité de recourir à un opérateur unique ;
- au niveau national, à une autorité nationale, le rôle de protéger l'intérêt général des usagers, la recherche de l'efficience et de la productivité, le suivi des modèles tarifaires ;
- au niveau intermédiaire, aux bassins et régions, le rôle de coordination des politiques à visée environnementale.

La *Legge* a également introduit un nouveau système de tarification basé sur une approche de recouvrement intégral des coûts (investissement inclus) et sur un mécanisme de plafonnement des prix. Il a fallu beaucoup de temps pour que cette loi soit pleinement mise en œuvre au niveau local. Notre base de données couvre la période 2005-2010, et retrace, dans chaque OPT, l'effet de la mise en œuvre de la *Legge Galli*.

Nous avons construit un nouvel ensemble de données sur le service de l'eau italien (2005-2010) en collectant des données sur les caractéristiques techniques des services, sur les budgets de 50 opérateurs, et des informations sur les régulateurs locaux.



En tenant compte de l'efficacité productive, nous avons construit cinq indicateurs différents : Coût moyen / Volume d'eau vendu ; Coût moyen / Longueur de conduite ; Coût moyen / Habitant ; Coût moyen/ Employé ; Coût du personnel/ Coûts de production. En ce qui concerne la gouvernance, nous avons distingué entre «*in house*», sociétés anonymes, IPPP et les fournisseurs privés.

Nous constatons une grande hétérogénéité dans les indicateurs d'efficacité choisis. Nos résultats préliminaires suggèrent que les différences systématiques constatées dans l'efficacité peuvent être liées non seulement à des différences technologiques, mais aussi à des différences dans le type de gouvernance des opérateurs.

Enfin, nous souhaitons mettre l'accent sur les effets des indicateurs d'efficacité, de gouvernance et de planification des investissements afin de mieux comprendre les augmentations de tarifs.



© Michel Bramard - Onema



## Régulation et gouvernance par la performance dans le contrat de gestion du service

Auteur : Agathe Cohen – SEDIF

### Résumé

Le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) produit et fournit de l'eau potable à 149 communes dans la périphérie de Paris (environ 800 000 m<sup>3</sup> d'eau par jour). Après un processus de quatre ans, un nouveau contrat de gestion est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> Janvier 2011. Ce fut l'occasion de renforcer, enrichir et structurer le système de gestion, élaboré en 2002, afin d'évaluer la qualité du service et de promouvoir la conformité à la norme ISO 24 512.

La rémunération de l'opérateur payée par le SEDIF est basée sur un ensemble d'objectifs de performance technique et financière.

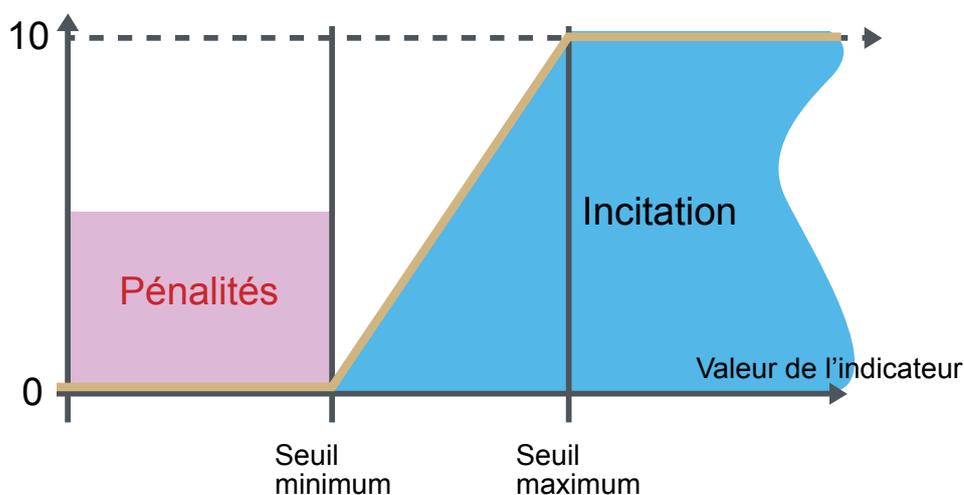
La performance financière est mesurée au travers du résultat économique de l'opérateur (solde d'exploitation) et par sa capacité à réduire les dépenses opérationnelles.

La performance technique, pour laquelle l'opérateur est rémunéré ou pénalisé afin de l'inciter à maintenir un haut niveau de qualité de service, est évaluée à l'aide d'un ensemble de 136 indicateurs répartis en quatre catégories : les services aux usagers (17 indicateurs), la gestion technique (43 indicateurs), le développement durable (24 indicateurs) et la qualité de l'eau (52 indicateurs).

	Indicateurs induisant de possibles pénalités	Indicateurs ayant un impact positif sur la rémunération
Services aux usagers	17	16
Performance technique	43	18
Performance financière	24	20
Qualité de l'eau	52	0

En général, une valeur cible est attribuée à chaque indicateur. Lorsque l'opérateur atteint cette valeur cible, il obtient la plus haute rémunération incitative. Un seuil minimal est également fixé, en-dessous duquel l'opérateur doit payer des pénalités.

### Echelle d'évaluation de l'incitation



Le régime de rémunération de l'opérateur prévoit également la création d'un tableau de bord complet destiné à mieux contrôler et piloter la performance technique et financière du service, et à récompenser une bonne performance, sans coûts supplémentaires pour les usagers.

La rémunération de l'opérateur est composée de :

- une part fixe, égale à 2% des ventes au détail annuelles et des recettes de vente d'eau en gros ;
- une part variable basée sur le solde du compte d'exploitation.

Cette part variable se décompose en trois parties :

- 40% en fonction de l'atteinte des objectifs de qualité (performance technique) ;
- 40% en fonction de la capacité de l'opérateur à maîtriser ses coûts d'exploitation (performance financière) ;
- 20% si le solde est positif (performance financière).

Si le solde du compte d'exploitation est négatif, la rémunération correspond à la seule part fixe. En outre, il y a une valeur plafond pour la rémunération de l'opérateur qui est fixé à 9% de toutes les ventes d'eau.

## Comment caractériser l'efficacité ? Analyse du secteur de l'eau italien

**Auteurs :** **Monica Bonacina** – Istituto di Economia e Politica dell' Energia e dell'Ambiente, Université Bocconi, Milan,  
**Anna Creti** – Ecole Polytechnique, Paris & EconomiX, U. Paris Ouest et  
**Federico Pontoni** – U. Bocconi, Milan

### Résumé

Le secteur de l'eau italien a vécu des changements majeurs depuis le milieu des années 90 lorsque la loi 96/94 est entrée en vigueur. En plus d'introduire la possible participation du secteur privé, l'intégration des services et la croissance dans les échelles de production, la réforme visait à révolutionner le modèle financier traditionnel presque entièrement basé sur un financement public. Bien que les citoyens, les politiciens et les experts des services d'eau ont débattu pendant longtemps de l'impact de la réforme du secteur de l'eau, ainsi que de l'équité d'un système tarifaire inspiré par le concept de recouvrement intégral des coûts, la situation actuelle demeure toujours incertaine.

Le but final de ce document est de fournir aux régulateurs des lignes directrices qui pourraient être utilisés pour réviser les tarifs de l'eau d'une manière qui soit rentable, durable et équitable pour le plus grand nombre.

Selon nos analyses, qui s'appuient sur des scores d'inefficacité-X spécifiques aux entreprises, en dépit d'un niveau moyen de performance satisfaisant, sur la période étudiée, l'amélioration de l'efficacité demeure limitée. En outre, nos résultats démontrent que la structure et la politique en matière de propriété ont un impact sur l'efficacité des entreprises : en particulier, l'actionnariat public et les gouvernements locaux de centre-droit affectent négativement les performances des entreprises. A cet égard, nous pensons qu'une régulation plus efficace permettrait de desserrer les liens entre politiciens et gestionnaires.



© Béatrice Gentil - Onema



**Session 2 :**

# **Evaluer et améliorer la performance des services d'eau**

**Projet IBnet : réseau international de *benchmarking* pour les services d'eau et d'assainissement**

***European Benchmark Co-operation* : promouvoir les bonnes pratiques internationales**

**Des indicateurs de performance à la labellisation des services d'excellence**



## Projet IBnet : réseau international de benchmarking pour les services d'eau et d'assainissement

**Auteur : Alexander Danilenko** – Banque Mondiale

### Résumé

Le but de l'analyse comparative est de rechercher et d'identifier les «meilleures pratiques». La collecte de données ne constitue pas en tant que telle une démarche de *benchmarking*, mais c'est une étape nécessaire pour procéder à une analyse comparative. Dans de nombreux pays, le manque de données empêche ces études comparatives, soit parce que les données ne sont pas disponibles, soit parce que leur qualité est insuffisante.

En 1996, compte tenu d'une disponibilité croissante de données comparables sur la performance des services publics, la Banque mondiale a lancé une initiative qui permettrait aux professionnels de l'eau et de l'assainissement de comparer leurs données en travaillant sur la réduction des obstacles majeurs à l'analyse comparative sur une série d'indicateurs, en utilisant des définitions standardisées, et en partageant leurs résultats. La première étape a consisté en la préparation d'un Kit IBnet pour l'analyse comparative qui peut être utilisé par les praticiens pour amorcer le processus de *benchmarking*.

La comparaison des performances inter-services est nécessaire dans le secteur de l'eau et de l'assainissement parce que ce secteur offre des possibilités limitées de concurrence directe. Les entreprises opérant sur des marchés concurrentiels sont constamment sous la pression du marché. Les services d'eau sont davantage à l'abri de cette pression car ils constituent des monopoles naturels. Cependant, certains services s'astreignent à une amélioration continue de la qualité de leur service. C'est un enjeu majeur car le service d'eau est essentiel à la vie des gens. Seuls les services efficaces, viables financièrement et durables seront en mesure de répondre à la croissance urbaine forte dans les pays en développement, de proposer un service abordable même aux plus pauvres et d'améliorer les processus de traitement des eaux usées.

L'objectif de IBnet est de favoriser l'accès à l'information comparative afin de promouvoir les meilleures pratiques parmi les services d'eau et d'assainissement en vue de proposer aux usagers un service de qualité à un prix abordable.

Le Réseau International Benchmarking de l'Eau et d'Assainissement (IBnet) est une initiative visant à encourager les services publics d'eau et d'assainissement à évaluer et partager un ensemble d'indicateurs de performance. Ce réseau propose un ensemble de définitions communes des données, un ensemble d'indicateurs de base (voir tableau 1), et fournit des logiciels pour faciliter la collecte et le calcul de ces indicateurs. Il propose enfin des outils pour analyser les indicateurs calculés et interpréter les résultats obtenus. Le partage des résultats est une étape essentielle pour un *benchmarking* réussi.



**Tableau 1: Principales catégories d'indicateurs pour l'eau et l'assainissement**

Couverture du service	Qualité du service
Production et consommation d'eau	Facturation et recouvrement
Eau produite non vendue	Performance financière
Pratiques de comptage de l'eau	Patrimoine
Performance du réseau	Capacité à payer des usagers
Coûts et personnel	Indicateurs de process

Ce jeu d'indicateurs n'a pas pour objectif de donner une vision exhaustive de la performance du service. Il a, en revanche, vocation à informer les décideurs sur la qualité de leur service afin de les accompagner dans une démarche d'amélioration continue de la performance. Il permet également de procéder à des comparaisons entre services aux niveaux national et international.

Un système de collecte et d'enregistrement de données simple est fourni sur le site internet IBnet pour aider les services participants à compiler leurs données et à calculer leurs indicateurs. Le système intègre un certain nombre de contrôles internes de cohérence de données. La collecte des catégories de données suivantes est nécessaire au calcul de l'ensemble des indicateurs de base (voir tableau 2).

**Tableau 2: Catégories de données**

Information concernant le pays	Services d'assainissement
Information sur le périmètre du service	Information financière
Services d'eau	Information tarifaire
Information sur les investissements	Information sur la capacité à payer
Données sur le développement institutionnel	Indicateurs de pauvreté



© Maria Salvetti - Onema



## **European Benchmark Co-operation : promouvoir les bonnes pratiques internationales**

**Auteur : Peter Dane** – Association des services d'eau néerlandais

### **Résumé**

*European Benchmarking Co-operation* (EBC) est un partenariat à but non lucratif lancé par quatre associations nationales de l'eau : DANVA (Dk), FIWA (Fin), Norsk Vann (N) et Vewin (NI). En 2012, EBC a organisé la sixième édition de son exercice annuel de *benchmarking* international des services d'eau et d'assainissement. 50 services de 19 pays différents ont participé à cette édition, soit 10% de plus que l'année précédente.

La mission de l'EBC est de fournir une plate-forme d'apprentissage pour tous les services d'eau européens intéressés. Depuis 2007, EBC organise chaque année des exercices de *benchmarking*. La participation des services se fait sur la base du volontariat.

EBC propose un programme d'amélioration des performances du service qui s'appuie sur une démarche en deux étapes consécutives : l'évaluation de la performance et l'amélioration de la performance. Pour s'adapter à toutes les tailles de services, EBC a mis au point un modèle d'évaluation de la performance avec trois niveaux de détails différents : basic, standard et avancé. Alors que le niveau de base examine les statistiques élémentaires et propose des indicateurs de performance simplifiés, le niveau avancé offre des indicateurs très détaillés pour une analyse plus approfondie. Les participants peuvent choisir le niveau d'analyse comparative qui correspond à leurs objectifs en fonction de l'information disponible en interne dans leur service.

Cinq domaines clés de performance sont analysés pour fournir une image globale de la performance du service :

- qualité de l'eau ;
- fiabilité ;
- qualité du service ;
- durabilité ;
- finances et efficacité.

Afin de garantir la qualité du programme, l'équipe de *benchmarking* EBC et les services participants travaillent en étroite collaboration sur la collecte de données, le contrôle de qualité des données et la communication des données.

Dans l'étape d'amélioration de la performance, les services publics échangent avec leurs pairs dans le cadre d'un atelier annuel où ils partagent leurs connaissances et solutions techniques et opérationnelles. Enfin, EBC encourage les services publics à élaborer des plans d'amélioration de la performance pour la mise en œuvre effective des actions d'amélioration.

Le programme EBC est cohérent avec le cadre de référence IWA & AWWA et applique le système d'indicateurs de performance IWA. Cela facilite les échanges et comparaisons avec d'autres programmes et initiatives.

Le programme d'analyse comparative EBC est ouvert à tous les services publics d'eau et d'assainissement intéressés. En 2012, EBC a commencé à soutenir l'association nationale de l'eau du Kenya pour ses activités d'analyse comparative en vue de contribuer aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Il est prévu de créer une fondation indépendante pour que EBC puisse mieux se concentrer sur son cœur d'activité, à savoir l'amélioration de la qualité et de la performance des services d'eau.



© Michel Bramard - Oréma



## Des indicateurs de performance à la labellisation des services d'excellence

**Auteur : Maria Salvetti** – Onema

### Résumé

L'objectif du label Aquaplus service, nouvellement créé, est de récompenser la qualité et la performance des services d'eau et d'assainissement.

La qualité et les performances sont évaluées au travers de 3 axes principaux :

- la qualité du service aux usagers : information, accès social à l'eau, implication des usagers ...
- la qualité globale de la gestion du service : gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion patrimoniale...
- la qualité environnementale du service : préservation des ressources en eau, actions environnementales, empreinte carbone ...

Grands axes	Part dans l'évaluation totale	Sous-critère
Qualité du service à l'utilisateur	33%	18 pour l'eau potable 17 pour l'assainissement
Qualité globale de la gestion du service	33%	19 pour l'eau potable 20 pour l'assainissement
Qualité environnementale	33%	7 pour l'eau potable 11 pour l'assainissement

Après un examen approfondi du dossier de candidature par le comité Aquaplus, le label Aquaplus service est accordé à l'autorité organisatrice en charge du service pour une période de 5 ans. Il est important de noter que les renseignements fournis dans le dossier de candidature font l'objet d'une vérification sur site et peuvent être contrôlés à nouveau pendant la période de labellisation de 5 ans.

La création de ce label a suivi un processus en trois étapes :

- 1) il a d'abord été décidé d'utiliser les 29 indicateurs de performance réglementaires existants ;
- 2) il a ensuite été décidé de compléter ces indicateurs de performance avec des indicateurs supplémentaires pour mieux caractériser la qualité globale et la performance du service ;
- 3) enfin, des objectifs ont été fixés pour chacun de ces indicateurs.



Les critères supplémentaires ont été élaborés par un groupe de travail réunissant l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'association des maires de France (AMF), des représentants du Ministère de l'environnement (DEB), la fédération nationale des collectivités concédantes et en régie (FNCCR), la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), l'Office International de l'Eau (OIEau), certains organismes publics locaux et l'union des industries de l'eau (UIE).

Le label Aquaplus service doit être lancé en 2013. Par conséquent, les premiers lauréats seront labellisés en 2014.



© Michel Bramard - Onema





***Session 3 :***

# **Concurrence dans le secteur de l'eau en Europe**

**Taille de collectivité, pouvoir de négociation, prix et renouvellement contractuel dans le secteur de l'eau en France**

**Résultats de la participation du secteur privé dans les services d'eau : fondements théoriques et études empiriques en Espagne**

## Taille de collectivité, pouvoir de négociation, prix et renouvellement contractuel dans le secteur de l'eau en France

**Auteurs :** Eshien Chong – IAE de Paris,  
Stéphane Saussier – IAE de Paris  
et Brian Silverman – U. de Toronto

### Résumé

Dans notre article intitulé « *Water under the Bridge : City Size, Bargaining Power, Prices and Franchise Renewal in the Provision of Water* », nous utilisons la base IFEN-SOeS afin de traiter de deux questions. La première concerne l'efficacité relative des modes de gestion évaluée au regard du prix de l'eau, toutes choses égales par ailleurs, en tenant compte des caractéristiques des réseaux, de la qualité et de l'origine de l'eau brute, de son traitement, d'un ensemble de facteurs qui influencent potentiellement les coûts de production de l'eau et donc *in fine* le prix. Grâce à la dimension temporelle des données, nous pouvons aussi tenir compte de facteurs inobservés propres à chaque commune et n'évoluant pas au cours du temps. Dans un deuxième temps, nous mettons en relation l'écart entre les prix observés et les prix théoriques prédits par notre modèle et la décision des communes de changer de mode de gestion ou d'opérateurs lors des renouvellements de contrats de délégation de service public.

Les résultats indiquent que la taille des communes est une variable importante : il n'y a pas de différence de prix entre régie et délégation de service public pour les communes de plus de 10 000 habitants. Il subsiste, en revanche, une différence de prix de l'ordre de 8% à l'avantage des régies pour les communes de plus petite taille. Les résultats suggèrent aussi que les collectivités de grande taille changent de mode de gestion ou ne renouvellent pas leur opérateur sortant lorsqu'elles ont à y gagner en termes de prix (le prix théorique de la commune est plus faible que le prix observé), ce qui semble moins être le cas pour les collectivités de petite taille.

Les résultats de cet article sont intéressants car ils mettent en évidence :

- que le prix de l'eau est une fonction des caractéristiques des réseaux, de l'origine de l'eau et des types de traitement ;
- le choix du mode de gestion est un facteur secondaire dans la détermination du prix de l'eau (dans tous les cas, l'impact du mode de gestion est bien moindre que ce que suggèrent de simples comparaisons de moyennes de prix) ;
- le choix des collectivités concernant le mode de gestion n'est pas aléatoire et peut s'expliquer, en partie, au moins pour les grandes collectivités, par une recherche d'efficacité.



© Madeleine Carrouée – Onema



© Madeleine Carrouée – Onema

## Résultats de la participation du secteur privé dans les services d'eau : fondements théoriques et études empiriques en Espagne

**Auteurs :** **Maria A. García Valinas** – U. de Oviedo,  
**Francisco Gonzalez Gomez** – U. de Grenade,  
**Nicolas Melissas** – Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)  
et **Javier Suarez Pandiello** – U. de Oviedo

### Résumé

La gestion des services d'eau est devenue un enjeu majeur dans la mesure où l'approvisionnement en eau en milieu urbain est considéré comme un service d'intérêt général dans l'Union européenne (UE, 2001). C'est dans ce contexte que les partenariats public-privé (PPP) se sont développés pour la fourniture d'eau potable.

Cet article contribue à analyser les effets et les conséquences des PPP, tant d'un point de vue théorique qu'empirique. Tout d'abord, nous développons un cadre théorique pour montrer les effets des PPP sur les prix des services d'eau. Deuxièmement, nous testons le modèle en utilisant un échantillon de municipalités espagnoles ayant récemment eu recours aux PPP.

Les résultats obtenus confirment que, dans un contexte de ressources limitées, les gouvernements locaux utilisent les partenariats public-privé afin d'obtenir des financements supplémentaires tout en réduisant leurs niveaux d'endettement.

En outre, le fait de fixer un prix de réserve élevé afin de garantir un minimum de ressources a des conséquences en termes de hausses de prix de l'eau après les procédures de PPP.







***Session 4 :***

# **Gouvernance et régulation en Europe**

**Présentation générale du secteur de l'eau autrichien  
et de sa régulation**

**Les modèles de régulation des services d'eau et  
d'assainissement en Europe**

**Un modèle de régulation pour des services publics  
durables**

## Présentation générale du secteur de l'eau autrichien et de sa régulation

Auteur : **Michael Klein** – IAE de Paris

### Résumé

Cet article vise à faire la lumière sur la fourniture des services d'eau - la distribution d'eau et le traitement des eaux usées - en Autriche. Plus précisément, le travail sous-jacent aborde les questions centrales liées à la fourniture de l'eau : le cadre juridique, les modes dominants d'organisation de la fourniture du service, le financement ainsi que la surveillance et la régulation. L'objet principal de l'étude est d'esquisser l'évolution du secteur de l'eau autrichien au cours des 10 à 15 dernières années et d'identifier les principales caractéristiques ainsi que les problématiques liées à la gouvernance et à la régulation.

Parmi les tendances observées dans le secteur de l'eau autrichien, il semble que le système de financement a subi les changements les plus importants, ce qu'indique la forte augmentation (tirée par les prix) des recettes provenant des taxes et des activités d'investissement public. On constate cependant que le recouvrement des coûts n'est pas total dans toutes les municipalités, malgré l'augmentation des tarifs et le généreux système de subvention à l'investissement. Sur le long terme, on note également l'augmentation de l'accessibilité aux services publics d'eau et d'assainissement qui couvrent actuellement environ 90 % de la population.

La demande en eau, la qualité et, dans une large mesure, les formes d'organisation sont restées plutôt stables au cours des dernières décennies. Malgré une certaine tendance à confier l'exploitation des services à des entreprises publiques locales, seules quelques communes autrichiennes ont choisi de recourir à des opérateurs privés pour les services d'eau.

En conclusion, à ce jour, rien ne laisse présager des changements majeurs en ce qui concerne les services d'eau en Autriche.





## Les modèles de régulation des services d'eau et d'assainissement en Europe

Auteur : **Guillem Canneva** – AgroParisTech

### Résumé

Les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à des problèmes de régulation similaire. D'une part, ce sont des monopoles naturels et, d'autre part, ils constituent des services essentiels et généralisés, au moins dans les pays développés. La conjonction de ces deux caractéristiques peut conduire à la captation d'une rente monopolistique et à des prix de l'eau élevés (opportunité de l'autorité organisatrice et de l'opérateur versus les usagers), ou, au contraire, à des prix très bas, associés à l'exclusion des investisseurs privés ou au sous-financement du service (opportunité de l'autorité organisatrice et des usagers versus les opérateurs). Dans ce contexte, la régulation vise à établir un compromis entre efficacité, qualité du service et durabilité.

Néanmoins, si l'on considère les modèles de régulation en Europe, nous constatons une grande diversité, parfois au sein d'un même pays. Nous proposons une classification des modèles européens de régulation selon 3 caractéristiques principales : la relation entre l'autorité et l'opérateur, le statut (public ou privé) de l'opérateur et les moyens utilisés pour réduire les asymétries d'information.

Ainsi, nous identifions différents modèles : l'auto-régulation, la régulation contractuelle, l'organisme de régulation, la *sunshine* régulation, parfois avec des variantes.

La diversité des modèles identifiés peut avoir plusieurs origines : les problèmes locaux liés à l'eau (rareté, par exemple), la construction historique de couches successives ou d'interdépendance du cadre institutionnel. Ces caractéristiques dépendent de la «taille» des acteurs (principalement l'autorité et l'opérateur), de l'intégration des activités, du niveau de recouvrement des coûts et de la participation du secteur privé. Le contexte institutionnel influe sur l'efficacité du modèle de régulation.

Malgré l'hétérogénéité des modèles de régulation, nous pouvons identifier des tendances convergentes dans le contexte européen. Tout d'abord, la pression de l'UE en faveur de la régulation, entre autres forces motrices, induit une centralisation croissante à des fins de rapportage. Deuxièmement, le recours aux PPP et aux marchés publics se développe dans les modèles de gestion publique pour accroître la responsabilité et la flexibilité. Troisièmement, les outils de gestion transversaux tels que les indicateurs de performance et les méthodes d'évaluation de performance se propagent.



## Un modèle de régulation pour des services publics durables

**Auteurs : Jaime Baptista**

et **David Alves** – Autorité de régulation de l'eau et des déchets (ERSAR)

### Résumé

Les services de l'eau sont généralement des monopoles naturels locaux ou régionaux, ce qui affecte la concurrence dans ce secteur. De ce fait, les consommateurs ne peuvent pas choisir l'opérateur qu'ils préfèrent ni le rapport qualité/prix relation qu'ils considèrent comme le plus avantageux. Dans ce contexte, la régulation a comme objectif principal la défense des intérêts des usagers des services, en promouvant la qualité du service fourni par les opérateurs et en veillant à la modération des tarifs pratiqués par ces derniers.

Toutefois, la régulation doit également promouvoir la viabilité économique et les intérêts légitimes des opérateurs, tout en assurant la durabilité des services à moyen et long termes. Dans le cas portugais, ERSAR vise également à promouvoir d'autres activités économiques dans le secteur de l'eau à travers le renforcement du tissu économique et la prise en compte du développement durable.

Perçu comme un outil moderne de l'intervention de l'Etat, le renforcement de la régulation est considéré comme une étape fondamentale pour la croissance soutenue de ce secteur, compte tenu du stade actuel de développement du Portugal. La régulation joue également un rôle majeur dans la transition portugaise d'une phase d'investissements d'infrastructures élevés vers une période de stabilisation et de normes de qualité de service accrues qui nécessitent un effort d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des services d'eau et d'assainissement. Dans ce contexte, le rôle de l'autorité de régulation est d'inciter les opérateurs à améliorer leurs performances et à en partager les bénéfices avec les consommateurs.

ERSAR est l'autorité nationale de régulation des services d'eau et des déchets. Elle intervient dans un secteur comptant près de 500 opérateurs, très hétérogènes en termes de dimension, de mode de gestion et de capacité économique. Le régulateur a commencé son activité en 2000 et, pendant plus de dix ans, s'est focalisé sur le suivi des contrats de concession. Depuis 2011, en raison d'un changement dans ses statuts, ERSAR a élargi son périmètre d'intervention à tous les opérateurs, indépendamment de leur mode de gestion. Cette nouvelle loi a conduit à des ajustements dans les procédures réglementaires, mais, du fait d'un modèle de régulation assez souple, ERSAR a pu maintenir une intervention stable et continue dans l'ensemble des secteurs de l'eau et des déchets.



***Session 5 :***

# **Les défis à venir dans le secteur de l'eau**

**Efficience et équité de la tarification binomiale : le cas de la tarification domestique de l'eau**

**Politique incitative d'investissements par le régulateur italien dans le secteur de l'eau**

## Efficience et équité de la tarification binomiale : le cas de la tarification domestique de l'eau

Auteur : **Simon Porcher** – IAE de Paris

### Résumé

L'analyse, présentée dans cet article, porte sur le rôle essentiel de la tarification et de la régulation pour améliorer l'efficience et l'équité dans l'usage de l'eau. Comme dans beaucoup d'industries réglementées, le prix de l'eau est constitué d'une partie fixe et d'une partie variable qui dépend de la consommation d'eau.

Un des résultats standards de la régulation des services publics, révélé par Coase (1946), est que l'efficience économique ne peut être atteinte que par un alignement des prix marginaux sur les coûts marginaux avec une partie fixe égale au coût fixe moyen.

Bien que la tarification binômiale soit majoritaire pour les services d'eau français, il est intéressant d'étudier l'écart qui existe entre la réalité et la théorie, et les coûts d'efficience qui résultent de cet écart. Les usagers domestiques des services d'eau en France paient un prix marginal de l'eau qui est en moyenne 8% plus élevé que les coûts marginaux. Le rééquilibrage des prix, des tarifs actuels vers des tarifs coasiens, permettrait de diminuer les factures moyennes des usagers sans pour autant générer des effets de redistribution. En tenant compte de l'élasticité prix, les coûts d'efficience représentent environ 8 millions d'euros de perte de bien-être pour 2008.

Même si cet impact est relativement faible, les gains d'efficience découlant de tarifs réformés pourraient être utilisés pour financer des programmes d'aide dans le domaine de l'eau en faveur des ménages en difficultés financières.



## Politique incitative d'investissements par le régulateur italien dans le secteur de l'eau

**Auteur :** **Lorenzo Bardelli** – Autorité de régulation italienne pour l'électricité et le gaz (Aeeg)

### Résumé

Issue des règles de la concurrence de l'UE et tenant compte des principes européens sur la politique tarifaire de l'eau (voir l'article 9 de la directive cadre sur l'eau et le Plan d'action pour préserver les ressources en eau de l'Europe), la législation italienne sur la tarification de l'eau stipule que le « tarif est le prix du service de l'eau et qu'il est déterminé en tenant compte de la qualité de la ressource en eau et du service fourni, des infrastructures et autres éléments nécessaires, des coûts d'exploitation et des coûts pour les aires protégées, ainsi que d'une partie des dépenses de l'autorité de régulation locale, afin d'assurer la couverture des coûts d'investissement et d'exploitation, selon le principe du recouvrement intégral des coûts et selon le principe « pollueur-payeur ».

L'*Autorità per l'energia, elettrica e il gas* (AEEG) établit et met à jour le tarif standard. Elle définit les éléments qui composent les coûts, prépare et examine la méthode tarifaire pour déterminer le prix du service de l'eau intégré. Enfin, elle approuve les tarifs des services d'eau intégrés proposés par les autorités locales compétentes.

Passant d'un modèle de régulation souple à un modèle de régulation avec une autorité indépendante depuis la loi de Novembre 2011, l'AEEG possède désormais des compétences de régulation, de contrôle et de surveillance des services de d'eau.

L'AEEG utilise une méthode de calcul tarifaire, basée sur la « *Metodo Tariffario Normalizzato* » (MTN), visant à réduire les coûts d'exploitation pour promouvoir les investissements. De façon globale, cette méthode ne s'est pas révélée très efficace. Par conséquent, une nouvelle méthode a été récemment mise en œuvre.

Dans cette nouvelle « *Metodo Tariffario Transitorio* », un plafond de revenus est défini et calculé. Un mécanisme de « *cost plus* » assure la couverture des coûts « exogènes » effectivement supportés. Un mécanisme de plafonnement des prix établit un « plafond » pour les coûts. Cela incite à accroître l'efficacité et/ou à réduire les coûts. Les opérateurs doivent alors consacrer une part de leurs revenus à un fonds pour les nouveaux investissements.

Pour compléter ce cadre réglementaire clair et cohérent, l'AEEG met également en place une régulation tarifaire pour les opérateurs qui ne sont pas soumis à la MTN, en s'appuyant sur des logiciels de calcul, des règles spécifiques sur les impayés et les coupures d'eau, des guides pour la planification locale, des règles de calcul des tarifs sociaux, des règles sur la qualité du service, des règles générales pour le changement d'opérateur en fin du contrat.



## Programme détaillé – Jeudi 7 Février 2013

### 14h – Session de Bienvenue

**Intervenants :** Jean-Michel GLACHANT – Directeur de la *Florence School of Regulation*, Stéphane SAUSSIER – IAE de Paris, Maria SALVETTI - Onema

### 14h30 – 16h00

#### Session 1: Gouvernance et régulation, deux facteurs d'efficience pour le secteur de l'eau ?

**Animateur :** Maria SALVETTI (Onema)

- “Efficience et gouvernance des opérateurs des services d’eau : étude empirique à partir du cas italien” Andrea BORDIN – U. de Venise, Mario PADULA – U. de Venise, Paola VALBONESI – U. de Padoue
- “Régulation et gouvernance par la performance dans le contrat de gestion du service”, Agathe COHEN, Eric REQUIS – SEDIF
- “Comment caractériser l’efficience ? Analyse du secteur de l’eau italien” Monica BONACINA – Istituto di Economia e Politica dell’ Energia e dell’Ambiente, Université de Bocconi, Milano, Anna CRETI – Ecole Polytechnique, Paris & EconomiX, U. Paris Ouest, Federico PONTONI – U. Bocconi, Milano

### 16h00 – 16h20 Pause café

### 16h20 – 17h45

#### Session 2 : Evaluer et améliorer la performance des services d’eau

**Animateur :** Stéphane SAUSSIER (IAE de Paris)

- “Projet IBnet : réseau international pour le *benchmarking* des services d’eau et d’assainissement” Alexander DANILENKO – Banque Mondiale
- “*European Benchmark Co-operation* : promouvoir les bonnes pratiques internationales” Peter DANE – Association des services d’eau néerlandais
- “Des indicateurs de performance à la labellisation des services d’excellence”, Maria SALVETTI – Onema

### 17h45 – 18h45

#### Session 3 : Concurrence dans le secteur de l’eau en Europe

**Animateur :** Maria SALVETTI (Onema)

- “Taille des collectivités, pouvoir de négociation, prix et renouvellement contractuel dans le secteur de l’eau en France”, Eshien CHONG – IAE de Paris, Stéphane SAUSSIER – IAE de Paris, Brian SILVERMAN – U. de Toronto
- “Résultats de la participation du secteur privé dans les services d’eau : fondements théoriques et études empiriques en Espagne”, Marian Garcia VALINAS – U. de Oviedo

### 18h45 Cocktail

### 19h30 Dîner

## Programme détaillé – Vendredi 8 Février 2013

**9h00 – 10h30**

### **Session 4 : Gouvernance et régulation en Europe**

**Animateurs :** Stéphane SAUSSIER (IAE de Paris)

- “Présentation générale du secteur de l’eau autrichien et de sa régulation”, Michael KLIEN – IAE de Paris
- “Les modèles de régulation des services d’eau et d’assainissement en Europe”, Guillem CANNEVA – AgroParisTech
- “Un modèle de régulation pour des services publics durables”, Jaime BAPTISTA, D. ALVES – Autorité de régulation des services d’eau et d’assainissement (ERSAR)

**10h30 – 11h30**

### **Session 5 : Les défis à venir dans le secteur de l’eau**

**Animateur :** Maria SALVETTI (Onema)

- “Efficience et équité de la tarification binomiale : le cas de la tarification domestique de l’eau”, Simon PORCHER – IAE de Paris
- “Politique incitative d’investissements par le régulateur italien dans le secteur de l’eau” Lorenzo BARDELLI – Autorité de régulation italienne pour l’électricité et le gaz (Aeeg)

**11h30h – 12h00 Pause café**

**12h00 – 13h00**

**Table ronde : préfiguration d’un programme de recherche collaboratif entre les régulateurs de l’eau nationaux et les chercheurs européens**

**Participants :** OIG et régulateurs nationaux européens

**Animation :** Maria SALVETTI, Stéphane SAUSSIER

**13h00 – 13h15 Session conclusive**

**13h15 – 14h30 Déjeuner**



Conception et réalisation : Bluelife (+33 966 82 33 65)

Cet ouvrage a été réalisé avec des encres végétales  
et imprimé sur papier issu des forêts gérées durablement.

Panoply (+33 146 94 33 35)

Imprimé en France

Juillet 2013







**Office national de l'eau et des milieux aquatiques** (Onema)  
Hall C - Le Nadar  
5, square Félix Nadar  
94300 Vincennes  
[www.onema.fr](http://www.onema.fr)