

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences

Jeudi

15 avril 2021

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Mathilde Panot,
présidente de la commission
puis de
M. Olivier Serva,
rapporteur**

– Table ronde « les déterminants du prix de l'eau » réunissant M. Marcel Boyer, professeur émérite d'économie de l'université de Montréal, M. Stéphane Saussier, professeur à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) – université Paris I Panthéon-Sorbonne et directeur de la chaire Économie des partenariats public-privé, M. Alexandre Mayol, maître de conférences en sciences économiques à l'université de Lorraine et chercheur au sein de l'unité mixte de recherche Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) – Centre national de recherche scientifique (CNRS), et Mme Marielle Montginoul, chercheuse au sein de l'unité mixte de recherche Gestion de l'eau, acteurs, usages (G-Eau) – Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). 2



COMMISSION D'ENQUÊTE RELATIVE A LA MAINMISE SUR LA RESSOURCE EN EAU PAR LES INTÉRÊTS PRIVÉS ET SES CONSÉQUENCES

Jeudi 15 avril 2021

La séance est ouverte à dix heures.

(Présidence de Mme Mathilde Panot, présidente de la commission)

La commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, procède à la table ronde consacrée aux « déterminants du prix de l'eau » réunissant M. Marcel Boyer, professeur émérite d'économie de l'université de Montréal, M. Stéphane Saussier, professeur à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) – université Paris I Panthéon-Sorbonne et directeur de la chaire Économie des partenariats public-privé, M. Alexandre Mayol, maître de conférences en sciences économiques à l'université de Lorraine et chercheur au sein de l'unité mixte de recherche Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) – Centre national de recherche scientifique (CNRS), et Mme Marielle Montginoul, chercheuse au sein de l'unité mixte de recherche Gestion de l'eau, acteurs, usages (G-Eau) – Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Mme la présidente Mathilde Panot. Nous entamons aujourd'hui notre sixième session d'auditions de la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, session qui se prolongera cet après-midi.

Je vous remercie de nous déclarer tout autre intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations. Auparavant, je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « *Je le jure* ».

MM. Marcel Boyer, Alexandre Mayol et Stéphane Saussier, ainsi que Mme Marielle Montginoul, prêtent serment.

M. Marcel Boyer, professeur émérite d'économie de l'université de Montréal. Je suis très honoré de votre invitation, mais je ferai preuve d'humilité, car, contrairement à moi, les autres intervenants ont eu l'occasion de travailler très concrètement depuis plusieurs années sur le secteur particulier de l'eau. Pour ma part, je m'intéresse à la problématique de l'eau, et plus particulièrement de l'approvisionnement en eau potable, depuis plus de vingt-cinq ans, mais plus récemment sur la problématique plus large des partenariats public-privé.

J'ai déjà fait parvenir aux membres de la commission deux documents intitulés *Défis et embûches dans l'évaluation des partenariats public-privé, pour un secteur public efficace et efficient* et *Au-delà de l'ESG, réformer le capitalisme et la social-démocratie*, qui concernent indirectement le domaine de l'eau. Enfin, en collaboration avec Maria Kouyoumijian, je termine la rédaction d'un ouvrage intitulé *Water on Wall Street*, consacré au marché de l'eau, et qui devrait être publié en 2021.

Les thèmes traités ce jour, en particulier l'analyse des données relatives aux services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, sont complexes. L'économétrie nécessaire à l'analyse des données l'est aussi. Il est donc parfois difficile de tenir un discours éclairé en la matière.

Le premier volet de mon propos correspond aux multiples défis et enjeux liés à l'eau. L'eau est un droit humain, mais aussi un bien économique, qui fait l'objet de transactions sur les marchés. Sa production requiert des ressources considérables, alors que sa consommation doit être socialement responsable.

Concernant la thématique relative aux coûts et de la valeur de l'eau, la notion de coût d'opportunité ou de renonciation est utile pour imaginer un autre usage de cette ressource. Les enjeux relatifs à l'eau sont l'efficacité – qui correspond à la concordance entre les objectifs assignés et les résultats obtenus – et l'efficience – qui renvoie à une notion d'efficacité dans la gestion. Ces enjeux sont identiques quels que soient les modes de gestion retenus. Enfin, le prix de l'eau est un signe de la rareté de la ressource et impacte le comportement des producteurs et des utilisateurs.

Le deuxième volet de mon propos correspond à l'évaluation des différentes options en matière de gestion de l'eau, à savoir la gestion publique ou les différents modèles de délégation au privé, pouvant aller jusqu'à la privatisation. Cette thématique implique également de vérifier l'efficacité et l'efficience des investissements en matière d'approvisionnement et de traitement des eaux, mais aussi de préciser les rôles respectifs des deux partenaires, c'est-à-dire du « principal », à savoir la communauté des citoyens souhaitant se doter d'un service d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, et de « l'agent », à savoir un organisme public ou privé au service du principal.

Concernant la responsabilité et la compétence de ces partenaires, les enjeux de gouvernance sont identiques, que ces partenaires soient tous deux des agents publics, des agents privés, ou un agent public et un agent privé.

Cependant, l'évaluation des différents modes de gouvernance se heurte à trois types de défis. Le premier défi correspond à l'évaluation des investissements qui couvrent les prévisions des coûts et des bénéfices des projets, l'identification et la gestion des risques réels et financiers, enfin le coût du capital et le taux d'actualisation. Le deuxième défi est l'évaluation de la gouvernance, au regard d'informations incomplètes et imparfaites, de la puissance des incitations à la performance, mais aussi de l'efficacité et de l'efficience. Enfin, le troisième défi est la détermination des objectifs en fonction des moyens.

Le troisième volet de mon intervention concerne les organisations et les contrats. Ces derniers doivent clairement détailler les compétences des différents intervenants et les incitations permettant de garantir l'entretien des infrastructures. Par ailleurs, il est de la responsabilité de la puissance publique de se doter de compétences spécialisées dans la gestion des contrats afin d'être en mesure d'éviter les dérapages d'un délégataire privé. La puissance publique doit également veiller à favoriser les comportements socialement responsables, la vérité des prix, la conclusion de contrats suffisamment précis pour imposer au partenaire – privé ou public – des incitations à la performance, enfin l'émergence d'organisations concurrentielles et d'autorités capables de faire appliquer des règles strictes en la matière.

La thématique relative à la tarification de l'eau sera sans doute plus précisément évoquée par les autres intervenants. Je souhaite simplement rappeler que la structure des prix est choisie par l'autorité publique, qui peut par exemple imposer une tarification gratuite pour certains usages ou une tarification variable. Par ailleurs, les ressources utilisées au niveau de la production, qu'il s'agisse du capital, du travail et des matériaux, doivent être comptabilisées à une valeur correspondant à la meilleure utilisation alternative respective, ce qui renvoie aux notions de coûts d'opportunité ou de renonciation. En troisième lieu, tous les coûts doivent être comptabilisés, y compris le coût du capital ou du financement public, et couverts explicitement, afin de préciser ce que chaque acteur supporte. Enfin, la tarification, directe ou indirecte, doit couvrir l'ensemble des coûts.

Je souhaite en conclusion souligner le rôle clé joué par la concurrence, qui permet de révéler la valeur sociale des ressources d'eau potable utilisées et du traitement des eaux usées, ainsi que l'efficacité et de l'efficacité des fournisseurs de service.

M. Stéphane Saussier, professeur à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) – université Paris I Panthéon-Sorbonne et directeur de la chaire Économie des partenariats public-privé. Je vous remercie pour votre invitation. J'ai travaillé durant de nombreuses années sur la thématique des délégations de service public dans différents secteurs, dont le secteur de l'eau. Pour autant, je ne me considère pas comme un spécialiste capable de répondre à des questions très techniques concernant le secteur de l'eau.

Je dirige depuis plus de dix ans un centre de recherche de la Sorbonne dédiée à la thématique des partenariats entre public et privé. Cette chaire a été financée par Suez durant plusieurs années dans le cadre d'un dispositif de mécénat, mais a aussi bénéficié de financements provenant de la Caisse des dépôts et consignations, de la ville de Paris, de Paris Habitat, ou encore du ministère de l'Environnement. Ces sources de financement diversifiées nous permettent de conserver notre indépendance. Nos travaux sont d'ailleurs publiés et validés par nos pairs.

J'ai principalement mené trois études concernant le prix de l'eau, en lien avec des collègues de la chaire et des collègues étrangers. Notre point de départ était le constat d'une différence conséquente du prix de l'eau, pouvant atteindre 20 %, entre les collectivités gérant les services de l'eau en régie et celles ayant fait le choix d'une délégation de service public (DSP). Deux facteurs principaux peuvent être avancés pour expliquer de tels écarts. Le premier est que le prix résulte des conditions dans lesquelles l'appel d'offres a eu lieu lors du passage à une délégation de service public. Le second est qu'une collectivité peut décider de confier la prestation à un opérateur privé dès lors que le service à gérer est complexe, par exemple en raison d'une forte pollution, d'une faible densité de population ou d'un sous-investissement chronique sur le réseau par le passé.

Concernant le volet relatif à la distribution de l'eau, nos travaux ont porté sur la base de données de l'Institut français de l'environnement, qui couvre les données de 5 000 collectivités entre 1998 et 2008, en particulier de toutes les collectivités de plus de 10 000 habitants. Cette base de données très intéressante comprenait de multiples informations permettant d'expliquer le prix de la distribution, notamment les modes de gestion, le nom des opérateurs, la date de signature du contrat de concession, la date de fin de concession, le nombre de stations de pression et de surpression, ou encore l'origine de l'eau.

L'analyse de ces données met en évidence quatre résultats.

Tout d'abord, le prix de l'eau s'explique bien par les caractéristiques du réseau : plus l'eau brute est de mauvaise qualité, plus les besoins de traitement, donc les investissements, sont conséquents. Les arguments des experts qui estiment que le prix de l'eau s'explique uniquement par des causes politiques sont donc erronés. Entrent également en ligne de compte l'origine de l'eau (souterraine ou de surface, brute ou mixte), ainsi que la densité de la population, le caractère touristique de la collectivité imposant des investissements destinés à gérer une surpopulation temporaire, ou encore la nécessité d'importer de l'eau brute ou déjà traitée.

Le deuxième résultat correspond au mode de gestion. Une gestion publique induit systématiquement un avantage prix de 8 % en moyenne pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, alors que les prix sont comparables pour les deux modes de gestion pour les collectivités de plus de 10 000 habitants. Ces comparaisons portent sur des réseaux aux caractéristiques identiques, notamment une même densité de population et un même type de traitement, mais n'intègrent pas des données relatives à la qualité du service.

Le troisième résultat est plus fragile. L'objectif était de vérifier si la couleur politique des collectivités, ou un changement de maire durant la durée d'un contrat, pouvait expliquer le passage d'une délégation de service public à une régie, et inversement. Au final, il semble que, pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, le principal élément expliquant le changement du mode de gestion est un prix de l'eau supérieur à ce que prévoyaient les études économétriques préalables. Il apparaît d'ailleurs que, selon la base de données de l'institut français de l'environnement, entre 1998 et 2008, le nombre de passages d'une délégation de service public vers une régie est équivalent au nombre de passages d'une régie vers une délégation de service public.

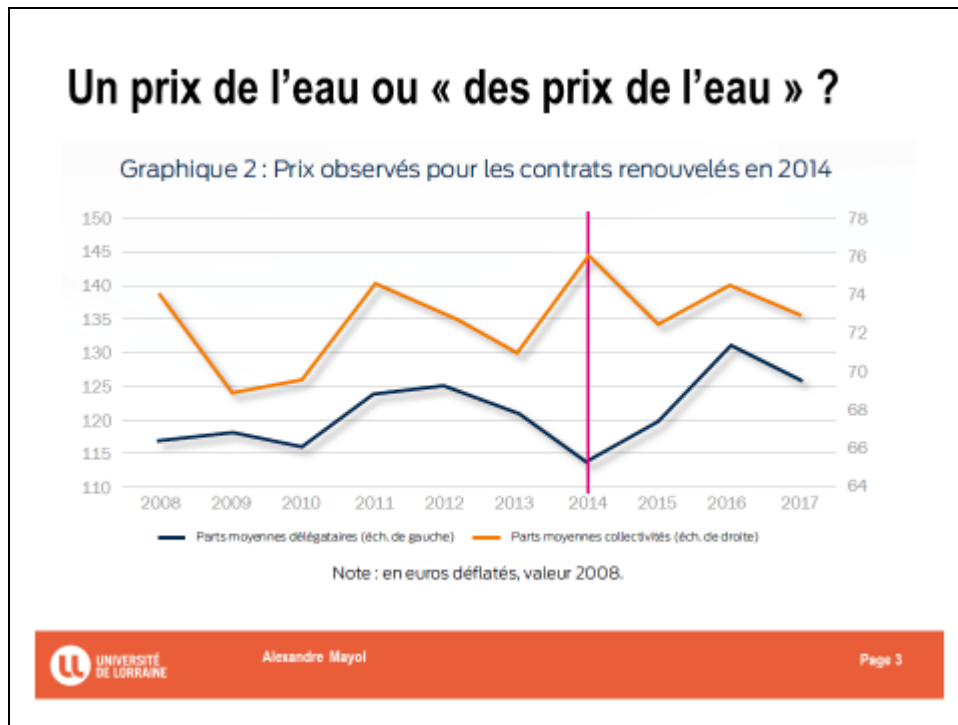
Enfin, le dernier résultat est qu'un nombre croissant de collectivités choisissent le même opérateur pour gérer la distribution d'eau et l'assainissement et faisaient en sorte que la date d'échéance des deux contrats soit identique. Différentes pistes peuvent être avancées pour expliquer cette tendance, allant de la corruption à la recherche d'efficacité et d'économies d'échelle. Notre étude n'a pas permis de mettre en évidence des synergies entre les deux contrats, mais d'autres études parviennent à un résultat contraire. En revanche, notre étude démontre que choisir un même opérateur pour gérer la distribution et l'assainissement induit un prix plus faible pour le consommateur. Cet élément s'explique sans doute par le fait que fixer une date d'échéance comparable pour les deux contrats permet d'améliorer l'attractivité d'une collectivité, alors que le nombre d'offres remises par appel d'offres est actuellement inférieur à deux en France.

En conclusion, nous n'avons pas pu poursuivre notre étude depuis 2008, car la base de données de l'Institut français de l'environnement n'existe plus et a été remplacée par une base de données du système d'information des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), gérée par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Cependant, si cette base couvre tous les services d'eau en France et comprend des données théoriquement plus exhaustives, par exemple concernant la qualité de service ou les taux d'impayés, les données qu'elle contient sont en réalité moins intéressantes et moins fiables que celles de la base de données de l'Institut français de l'environnement.

M. Alexandre Mayol, maître de conférences en sciences économiques à l'université de Lorraine et chercheur au sein de l'unité mixte de recherche Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) – CNRS. Je vous remercie de votre invitation. Je précise que je suis également membre de la chaire économie des partenariats public-privé

évoquée par M. Stéphane Saussier. J'ai par ailleurs réalisé ma thèse au sein des équipes de ce dernier.

Mes travaux mettent en avant deux éléments importants concernant les déterminants du prix de l'eau. Le premier correspond à une étude du partage du prix entre la collectivité et le délégataire dans le cadre des délégations de service public. Globalement, ces deux parts évoluent de manière comparable au fil du temps, excepté lors du renouvellement de la délégation. À ce moment, en effet, la part allouée à la collectivité progresse, alors que celle allouée au délégataire diminue.



L'effet pour le consommateur est donc nul, alors que la concurrence est censée faire baisser les prix. Après avoir envisagé que cette évolution s'expliquait par des changements de périmètre des contrats, ou encore par l'un impact de l'amortissement de la dette, il apparaît que l'évolution de la répartition du prix en faveur de la collectivité préfigure souvent un retour en régie. En effet, un investissement plus important d'une collectivité dans le fonctionnement d'un service de l'eau délégué permet de faciliter un retour ultérieur à une gestion en régie.

Le deuxième élément d'étude concerne les tarifs progressifs. En la matière, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite loi Brottes, a constitué une véritable rupture. Tout d'abord, cette loi a introduit la possibilité de moduler le prix en fonction de la consommation, à travers des tarifs croissants par bloc, afin d'inciter les usagers à moins consommer. La loi du 15 avril 2013 a également permis d'appliquer une tarification sociale de l'eau après consultation des données fiscales et sociales des usagers. Cette seconde disposition permet aux ménages les plus précaires de bénéficier automatiquement de ce dispositif, sans devoir en faire la demande, et éviter ainsi le traditionnel problème de non-recours, bien connu dans le cadre des politiques sociales.

J'ai fait partie des premiers à tenter de mesurer l'impact de ce changement de réglementation en examinant notamment le dispositif mis en œuvre à Dunkerque, une

collectivité à la pointe des innovations tarifaires, par exemple à travers la gratuité des transports en commun. Cette collectivité s'est dotée d'un tarif éco-solidaire consistant à appliquer des tarifs par tranche de consommation et à verser une subvention aux ménages les plus précaires. L'étude démontre que les tarifs progressifs contribuent à diminuer en moyenne la consommation globale, ce qui est positif d'un point de vue écologique. Cependant, dans la mesure où le dispositif a été conçu en se basant sur un ménage type de quatre personnes, les familles nombreuses sont pénalisées par un dispositif reposant sur des tarifs progressifs par tranche de consommation. La collectivité a alors tenté de corriger ce biais en versant des chèques eau aux familles nombreuses. Cependant, en raison de la complexité des démarches induites, ce dernier dispositif a bénéficié à un nombre très limité de familles.

D'une manière générale, ces tarifs semblent assez mal compris par les usagers en raison de leur trop grande complexité, alors même que le niveau de consommation en eau et le coût induit sont traditionnellement peu connus des habitants. Il convient par ailleurs de rappeler que les logements collectifs ne peuvent généralement pas appliquer une tarification individuelle de l'eau, puisqu'il s'avère impossible de mesurer la consommation de chaque logement. La consommation de chaque foyer est alors calculée de manière mécanique, à partir du nombre d'habitants dans chaque foyer. Une démarche visant à maîtriser la consommation doit donc débiter par une démarche d'individualisation des factures.

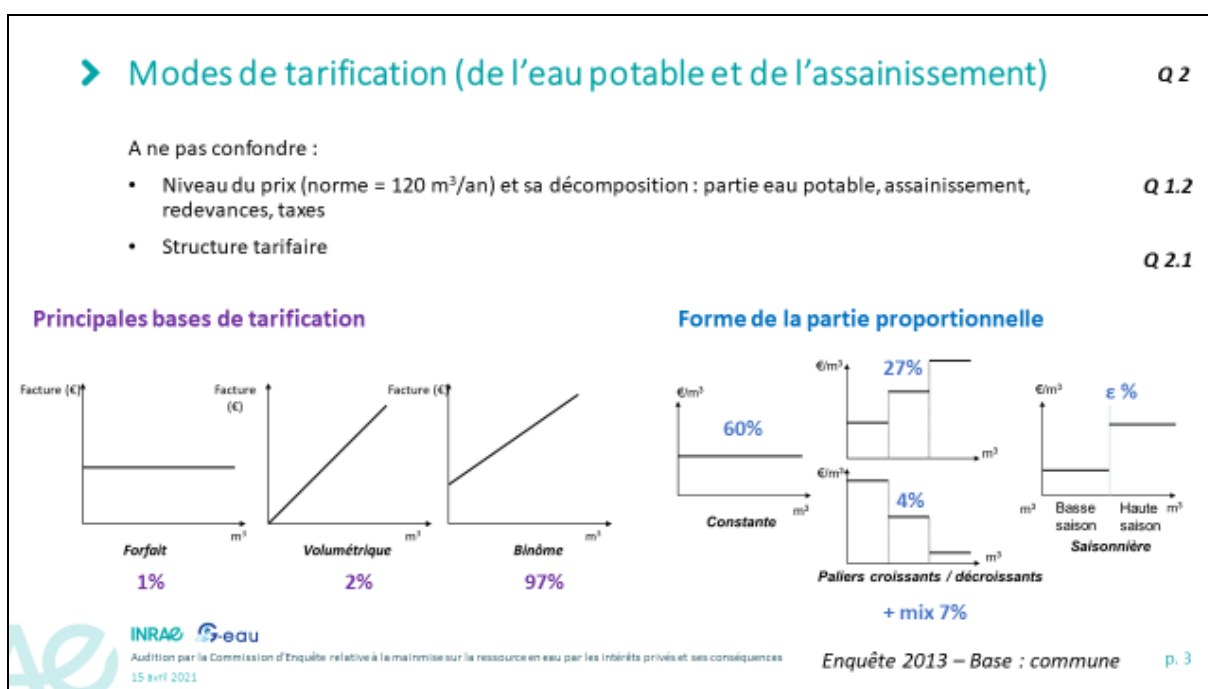
En conclusion, je tiens à souligner que la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques était très ambitieuse concernant la communication de données transparentes permettant d'évaluer correctement le prix de l'eau. Cet élément était en effet jugé essentiel pour les citoyens et les élus, mais aussi pour les économistes chargés d'évaluer les dispositifs. Ainsi, la création de la base SISPEA en 2008 visait à recenser les données de l'ensemble des services de l'eau opérant en France. Malheureusement, cet objectif n'a pas été atteint.

Le remplissage du SISPEA (ex : 2017)

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	% de remplissage
Nombre de services	12565					
prixttc	6741	2.106291	.6062642	0	7.38	53,65%
Rendement réseau	7003	.9030416	.2959223	0	1	55,73%
Taux de renouvellement du réseau	6510	.7055515	2.238504	0	100	51,81%
Abandons de créances	6192	.0210941	.5152568	0	27	49,28%
Extinction de la dette	643	4.991757	5.302801	0	40	5,12%
Taux d'impayés	5249	2.516805	5.147736	0	100	41,77%
Taux de réclamation	836	4.863313	11.87518	0	200	6,65%
Part des eaux souterraines	3950	88.67946	30.27571	0	100	31,44%
DC_184: Montant HT des recettes liées à la facturation pour l'année N (hors travaux)	3413	699807.3	5200048	0	2.59e+08	27,16%
DC_195: Montant financier (HT) des travaux	3063	259811.4	1596308	0	5.92e+07	24,38%
VP_183: Epargne brute annuelle	552	2130458	6232954	0	9.28e+07	-4,39%
VP_182: Encours total de la dette	591	7233034	1.41e+07	0	2.05e+08	-4,70%
VP_185: Chiffre d'affaire TTC facturé (hors travaux) au titre de l'année N-3 au 31/12/N	4926	892216.9	5504783	-9810.68	2.43e+08	39,20%

Ainsi, en 2017, seuls 50 % des services avaient renseigné la base concernant le prix de l'eau et 4 % concernant la dette des services. Cette obligation réglementaire, qui n'est assortie d'aucune sanction, n'est donc pas respectée.

Mme Marielle Montginoul, chercheuse au sein de l'UMR Gestion de l'eau, acteurs, usages (G-Eau) – Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). Je souhaite tout d'abord évoquer les modes de tarification de l'eau potable et de l'assainissement. À ce sujet, il convient de ne pas confondre le niveau du prix de l'eau et la structure tarifaire. Examiner le prix de l'eau implique d'identifier les bénéficiaires du prix, entre les services de distribution d'eau potable et de traitement des eaux usées, et de prendre en compte les redevances et les taxes prélevées. *A contrario*, le montant de l'abonnement relève des éléments pris en compte pour examiner la structure tarifaire, au même titre que la facturation de l'eau - au forfait, sur la base des volumes, ou encore dans le cadre d'un dispositif mixte.



Par ailleurs, il convient désormais de vérifier si la facturation de l'eau sur la base des volumes prend en compte un prix identique pour tous les mètres cubes consommés ou sur la base d'une tarification progressive en fonction de paliers croissants ou décroissants, ou encore sur la base d'une tarification saisonnière. La dernière enquête que j'avais réalisée en 2013 permettait de constater que 97 % des tarifications appliquées en France comprenaient une part fixe relativement limitée, comme le prévoit la loi, et une partie proportionnelle à la consommation. Par ailleurs, concernant cette partie proportionnelle, 60 % des communes appliquaient un tarif identique pour tous les mètres cubes et 40 % une tarification par paliers décroissants ou croissants, ou encore une tarification saisonnière.

Ces différents modes de tarification préexistaient à la loi de 2006. La différence est que, avant cette date, les tarifications reposant sur des paliers décroissants étaient relativement nombreuses et ont depuis fortement diminué.

Concernant les impacts de la tarification progressive sur la consommation, il convient en premier lieu de vérifier si les consommateurs connaissent la structure tarifaire. Or, dans les

faits, peu d'usagers ont conscience des enjeux, et cette méconnaissance est encore plus forte lorsque les abonnés ne sont pas facturés directement. Tel est le cas de nombreux locataires habitant dans un immeuble collectif et ne disposant pas d'un compteur individuel.

Il convient également d'être conscient qu'une tarification progressive destinée à inciter les usagers à limiter leur consommation peut induire des effets pervers. Ainsi, les habitants de maisons individuelles pourront rechercher des sources d'alimentation alternatives, par exemple en réalisant des forages. Leur consommation sera donc égale, voire supérieure, à ce qu'elle était avant le déploiement de la tarification progressive, et portera en partie sur une eau non assainie.

Se pose également la question de l'opportunité de mettre en place une tarification progressive. Ainsi, il est difficile de définir le niveau adéquat du palier permettant d'activer la tarification progressive. Par ailleurs, dans la mesure où de nombreux habitats collectifs dépourvus de compteurs individuels sont des logements sociaux, le dispositif risque de rater sa cible. Au final, aucune généralisation n'est possible en matière de déploiement d'une tarification progressive. Son déploiement doit être examiné au cas par cas.

À titre personnel, je considère qu'en matière d'accès à l'eau, il convient de dissocier l'économique et le social. Par ailleurs, s'il faut un signal par le prix, il convient de prendre en compte l'individu ou le ménage comme « un tout », en privilégiant l'attribution d'une aide globale et non spécifique, plutôt que d'apporter une aide dédiée à chaque type de service (électricité, assainissement, eau...). En revanche, si l'on prend uniquement en compte la thématique de l'eau, je préconise l'attribution de chèques eau par le service en charge de l'eau ou par les organismes d'action sociale. Un tel dispositif permettra en effet non seulement de favoriser l'accès à l'eau, mais aussi d'accompagner l'utilisateur en l'aidant à déployer des dispositifs hydro-économiques et en lui expliquant les bonnes pratiques.

En revanche, le plafonnement de la facture par rapport au revenu ne semble pas devoir être privilégié, car ce mode d'aide ne permet pas d'atteindre les objectifs assignés. En effet, la mise en œuvre d'un tel schéma est complexe et il s'avère compliqué de déterminer un seuil approprié de déclenchement du plafonnement.

Par ailleurs, je ne préconise pas des solutions reposant sur la gratuité de l'eau, car la valeur de l'eau doit être rappelée aux usagers à travers un prix. De plus, des solutions reposant sur la gratuité de l'eau ont des effets pervers, puisqu'elles peuvent conduire à inciter à la consommation d'eau et qu'il existe un risque de ciblage inapproprié. Ainsi, une expérience menée dans la région flamande en Belgique a démontré qu'offrir 15 mètres cubes d'eau par an et par habitant aboutissait à augmenter la facture d'eau des 10 % des ménages les plus pauvres.

➤ Modes de tarification (de l'eau potable et de l'assainissement) Q 2.2
à 2.5
et 2.7

La question de l'accès à l'eau pour tous

L'accès à l'eau selon mon point de vue

- Dissocier l'économique du social
- Prendre l'individu/le ménage comme un « tout »
 - Privilégier l'aide globale et non spécifique
 - Privilégier l'attribution de chèques eau délivrés par le service ou des organismes d'action sociale (CCAS)
 - Accompagner l'utilisateur : installation de dispositifs hydro-économés ...

Un plafonnement de la facture par rapport au revenu ?

- Toujours une question du niveau à définir
- Une mise en œuvre complexe

La gratuité de l'eau

- Non : l'eau a une valeur
- Attention aux effets pervers
 - Incitation à la consommation en eau
 - Mauvais ciblage

Flandres – eau potable – réforme 1997 (abandon en 2016)

Facture d'eau (en % du revenu)

Niveau de revenu (décile)

Augmentation de la facture pour les plus pauvres
Situation après la réforme
Situation avant la réforme

INRAE e-eau
Audition par la Commission d'Enquête relative à la maîtrise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences
15 avril 2021

p. 5

Il convient également d'examiner la proposition visant à instaurer un prix unique de l'eau sur l'ensemble du territoire national. À mes yeux, cette solution serait très compliquée à mettre en œuvre, dans la mesure où il serait difficile de répartir équitablement les différents composants d'une facture d'eau entre les différents acteurs impliqués dans la distribution et l'assainissement d'eau. Ainsi, il serait difficilement justifiable d'imposer à certaines communes dépourvues de systèmes d'assainissement une contribution au titre de l'assainissement. Par ailleurs, imposer un prix unique ne permettrait pas de conserver les redevances versées aux différentes agences de l'eau dont le montant est fixé en fonction de la rareté de la ressource et de son caractère précieux, ce qui là encore ne permettrait plus de sensibiliser les usagers à la véritable valeur de l'eau.

Il convient enfin d'évoquer la question de l'eau entendue comme un bien marchand. À ce sujet, il convient de rappeler qu'il ne faut pas confondre l'eau et le service de l'eau. En effet, l'eau est considérée en France comme un patrimoine commun. Seules des autorisations de prélèvement peuvent être délivrées et ont une valeur. Le problème est que les titulaires de ces autorisations peuvent développer un sentiment d'appropriation. Par ailleurs, des terres irrigables vont voir leur valeur progresser par rapport aux autres terres agricoles. Cependant, ces biais dépendent de la manière dont la collectivité gère la ressource. Surtout, ce sentiment d'appropriation a tendance à diminuer en France depuis le vote de la loi du 30 décembre 2006 et la création d'organismes de gestion collective chargés de répartir la ressource prélevable entre les différents agriculteurs d'un territoire. Ce type d'organisation va dans le bon sens, puisqu'il encourage la gestion collective, mais elle présente également un risque potentiel, à savoir l'instauration de quotas transférables au niveau international, à l'image des dérives observées dans le secteur de la pêche.

Mme la présidente Mathilde Panot. Je vous remercie pour ces quatre interventions.

Mon visage a sans doute marqué un sentiment de surprise lorsque monsieur Stéphane Saussier a indiqué que, dans le cadre de l'étude qu'il a menée, le nombre de passages d'une délégation de service public vers une régie était équivalent au nombre de passages d'une régie vers une délégation de service public. En effet, au niveau national, le

modèle de la régie publique reste le modèle dominant en nombre, même si 60 % de la population française bénéficient d'une eau distribuée dans le cadre d'une délégation de service public.

Je souhaite par ailleurs savoir si l'étude menée par monsieur Stéphane Saussier prenait en compte l'état des réseaux, et notamment des fuites.

Je souhaite également réagir aux informations communiquées par monsieur Alexandre Mayol concernant la baisse du prix alloué au délégataire au moment du renouvellement des contrats. Cet élément est à mes yeux le signe que les délégataires acceptent de réduire leur marge afin d'obtenir le renouvellement les contrats.

Surtout, j'aimerais entendre nos intervenants concernant les clauses léonines figurant dans un certain nombre de contrats de délégation de service public évoqués par plusieurs intervenants entendus lors des précédentes auditions de notre commission. Je peux notamment citer le scandale de la surfacturation de l'eau dénoncé en 2015 à Dijon par la presse. En l'occurrence, le délégataire Suez facturait aux usagers la redevance d'occupation du domaine public, alors que cette redevance doit selon la réglementation être supportée par le délégataire. Cette pratique avait permis à Suez de facturer frauduleusement 38 millions d'euros aux usagers dijonnais.

M. Stéphane Saussier. Je tiens en premier lieu à rappeler que nos travaux ont été réalisés à partir de la base de données de l'Institut français de l'environnement (IFE), un outil très intéressant, mais qui demeurerait incomplet. Surtout, ce type de travaux économétriques ne permet pas d'atteindre un niveau de détail comparable à celui enregistré à travers des études de cas. En particulier, nous disposions par ce biais d'informations relatives aux fuites sur les réseaux ou sur la qualité de l'eau distribuée, mais pas sur les investissements réalisés ou sur l'ancienneté moyenne des canalisations. Quoiqu'il en soit, notre étude ne mettait pas en évidence une corrélation entre le taux de fuites sur les réseaux et le prix de l'eau.

Par ailleurs, nous ne disposions pas d'informations permettant d'apporter une réponse définitive concernant la problématique des baisses de prix au moment des renouvellements de contrats. Certes, il est possible d'imaginer que ces baisses de prix sont décidées afin de proposer une offre plus intéressante face à la concurrence, qu'il s'agisse d'un autre opérateur privé ou de la possibilité d'un retour à un mode d'exploitation en régie. Cependant, une autre explication est que les prix proposés par le délégataire peuvent chuter à l'occasion d'un renouvellement, car l'ancien contrat pouvait prévoir des investissements particuliers pour remettre un réseau au niveau, afin de diminuer les fuites ou supprimer des équipements en plomb, et qui n'auront plus lieu d'être à l'issue du renouvellement.

En revanche, les données dont nous disposions ne permettaient pas de vérifier si la baisse des prix proposée par le délégataire au moment du renouvellement du contrat était suivie d'une nouvelle négociation aboutissant à faire repartir les prix à la hausse. Cependant, il convient de noter que, dans la mesure où la durée moyenne des contrats a fortement chuté au fil du temps pour s'établir désormais à environ dix ans, il est plus difficile que par le passé pour un délégataire de laisser dériver le prix de l'eau au fil des ans, d'autant plus qu'une directive européenne s'appliquant au secteur de l'eau impose désormais de publier les informations relatives aux renégociations des délégations.

Enfin, je ne dispose pas d'informations particulières concernant la fréquence des clauses léonines comparables à celle évoquée à Dijon. Encore une fois, notre étude statistique ne portait pas sur des cas particuliers.

M. Marcel Boyer. J'ai réalisé avec monsieur Serge Garcia une étude économétrique relativement sophistiquée, publiée dans les *Annales d'économie et de statistiques*, consacrée au prix de l'eau selon les différents modes de gestion. Concernant le critère de l'efficacité, cette étude mettait en évidence un avantage significatif, de l'ordre de 20 %, en faveur des délégations. Je précise que l'étude avait été réalisée à partir d'un recueil de données portant sur le mitan des années 2000.

Par ailleurs, j'ai eu l'occasion dans mon intervention de souligner le rôle clé joué par la concurrence entre les différents délégataires potentiels, mais aussi entre le modèle de la régie et le modèle de la gestion déléguée, pour assurer l'efficacité du dispositif. En revanche, l'étude démontrait que, dans un tel contexte de concurrence, les deux modes de gestion induisaient des résultats comparables.

Mme la présidente Mathilde Panot. Quelles seront à vos yeux les conséquences de l'offre publique d'achat (OPA) de Veolia sur Suez, notamment concernant la question des prix ?

M. Marcel Boyer. Je ne connais pas le détail du dossier, mais j'ai compris que l'OPA ne portait pas sur les activités de Suez relatives à l'alimentation en eau potable. Ce secteur pourrait donc conserver un cadre concurrentiel.

M. Stéphane Saussier. Je ne suis pas certain d'avoir une vision très claire du sujet. Comme vient de l'indiquer monsieur Marcel Boyer, Veolia envisage visiblement de confier au fonds d'investissement Meridiam l'activité d'alimentation en eau potable en France de Suez. Dans un tel cadre, l'activité de recherche et développement de Suez serait sans doute reprise par Veolia.

Il resterait au final sur le marché français trois acteurs majeurs sur le marché de l'alimentation en eau potable, dont un acteur particulièrement dominant, ainsi que des acteurs régionaux. Ce nouveau schéma se caractériserait néanmoins par une diminution du niveau de concurrence. Au final, l'intensité de la concurrence dépendra essentiellement de l'intensité de la concurrence entre les différents modes de gestion.

Je tiens enfin à préciser que les données issues de la base SISPEA, fiables et complètes concernant la thématique du prix et la thématique du mode de gestion, démontrent bien que, en France, depuis 2008, le nombre de retours en régie est supérieur au nombre de passages en délégation de service public. L'analyse de cette base de données démontre également que, lors du renouvellement d'une délégation de service public, la part du prix revenant à la collectivité progresse, signe sans doute que les collectivités reprennent en partie la main sur ces services.

M. Alexandre Mayol. Dans ce contexte, il convient de vérifier si la régie est une alternative crédible, notamment au regard des coûts de changement, qui sont plus difficiles à supporter pour les petites communes. Dans la mesure où ces dernières ne pourront pas envisager un retour en régie, une diminution de la concurrence en France les impacterait tout particulièrement. Cette situation renvoie au vieux débat relatif à la nécessité ou non de fusionner les services des acheteurs publics afin de disposer d'un poids plus important dans les négociations face aux délégataires privés et de réaliser des économies d'échelles. C'est

pourquoi nos travaux actuels portent sur les éléments motivant les regroupements des acteurs publics et sur les effets d'une telle démarche au niveau des négociations.

M. Stéphane Saussier. Nos analyses démontrent que le tarif des régies est inférieur en moyenne de 8 % au tarif des délégations de service public dans les communes de moins de 10 000 habitants. Nous avons émis l'hypothèse que les petites communes éprouvaient plus de difficultés à revenir à une gestion en régie, ce dont profitent les opérateurs privés pour conserver des prix élevés lors des renouvellements de contrat. Cet élément explique sans doute pourquoi de nombreux petits services de distribution d'eau choisissent de se regrouper. Leur nombre est passé de 15 000 à 12 000 en quelques années, et ces regroupements devraient se renforcer d'ici à 2026.

M. Olivier Serva, rapporteur. Pouvez-vous confirmer que les délégations de service public permettent d'enregistrer une meilleure qualité du service ?

M. Stéphane Saussier. Notre propos ne porte pas sur la qualité de service, mais sur le fait qu'une plus grande difficulté à assurer le service attendu incitera les collectivités à se tourner vers une délégation de service public. En effet, les données démontrent que les régies sont spécialisées dans les traitements simples permettant de distribuer une eau de qualité, alors que les délégations de service public sont spécialisées dans les traitements complexes. Cet élément explique en partie les différences de prix observées entre ces deux modes de gestion.

M. Olivier Serva, rapporteur. Avez-vous pu évaluer les surcoûts induits par ces processus de traitement complexes ?

M. Stéphane Saussier. Nous pourrions chercher à calculer le surcoût induit par des traitements complexes. Cependant, je rappelle que la base de données de l'Institut français de l'environnement classe les types de traitement de manière qualitative (traitement simple, traitement complexe, traitement très complexe). Ce type de classement n'est donc pas très précis.

M. Olivier Serva, rapporteur. Pourriez-vous réaliser rapidement ces travaux complémentaires, afin de les transmettre à la commission d'enquête ?

M. Stéphane Saussier. Je rappelle que ces travaux complémentaires porteraient uniquement sur la période 1998-2008. En effet, étendre l'étude sur la période 2008-2021 nécessiterait de recourir à la base de données SISPEA. Le problème est que les services répondant à l'enquête annuelle dans le cadre de cette base de données varient chaque année. De plus, les réponses ne sont jamais exhaustives. Enfin, je ne pense pas que cette base de données comprenne une rubrique relative au type de traitement appliqué à la ressource.

Je vérifierai dans quelle mesure je peux réaliser les travaux complémentaires que vous demandez. Cependant, je communiquerai les résultats uniquement si leur fiabilité est avérée.

M. Olivier Serva, rapporteur. Je vous remercie.

Par ailleurs, pouvez-vous préciser le pourcentage actuel de la contribution de Suez au sein du budget de la chaire Économie des partenariats public-privé de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne ?

M. Stéphane Saussier. Suez a été un contributeur important, voire majoritaire, de ce centre de recherche par le passé, mais a depuis mis un terme à sa contribution. Il convient de préciser que Suez intervenait dans le cadre du mécénat, qui n'implique aucune contrepartie. Parmi les autres contributeurs figurent la Caisse des dépôts et consignations, là encore dans le cadre du mécénat, ou encore la Ville de Paris.

Ce financement n'a en rien limité nos champs d'études, puisque nous avons notamment travaillé sur le thème des ententes et sur le thème de la corruption. Les travaux ont toujours été publiés des travaux de manière transparente dans de grandes revues académiques internationales.

M. Olivier Serva, rapporteur. Pourquoi Suez a-t-il mis fin à son action de mécénat ?

M. Stéphane Saussier. Je ne connais pas la réponse à cette question, mais vous pouvez l'imaginer.

M. Olivier Serva, rapporteur. Pouvez-vous expliquer la manière dont le prix se partage entre un délégataire et un délégant ?

M. Alexandre Mayol. Le prix payé par l'utilisateur couvre de nombreux éléments, notamment les taxes et redevances, ainsi qu'une part fixe et une part variable versées selon les cas à la collectivité, au délégataire, ou aux deux acteurs. Il convient de préciser que ce choix est réalisé de manière discrétionnaire, sans encadrement réglementaire. De ce fait, la situation varie fortement d'une collectivité à une autre.

Nos travaux ont tenté de vérifier si les choix réalisés en matière de partage du prix ont des conséquences. Au final, plus une collectivité prélève une part importante des recettes, plus elle s'implique dans la gestion, peut-être afin de préparer un retour à une gestion en régie. Nous envisageons également qu'une collectivité gérant déjà en interne un certain nombre d'éléments couverts par le contrat de délégation pourra en sortir plus facilement, puisqu'une partie des coûts de changement aura déjà été supportée.

Enfin, je tiens à souligner que nous éprouvons des difficultés pour procéder à des comparaisons entre les régies et les délégations de service public, notamment parce que les règles régissant les amortissements liées à ces deux modes de gestion diffèrent. Par ailleurs, dans le cadre de la base de données SISPEA, les réclamations à l'encontre d'une régie sont enregistrées uniquement si elles sont formulées dans le cadre d'un courrier avec accusé de réception, alors que tout type de réclamation est pris en compte dans le cadre d'une délégation de service public. Ces incohérences militent pour une véritable harmonisation des critères fixés par la loi. Enfin, je note que, malgré l'obligation réglementaire, seuls 4 % des comptes annuels de résultats figurent dans la base de données SISPEA.

M. Stéphane Saussier. Je tiens par ailleurs à rappeler que le passage à une délégation de service public, ou à une concession avec un opérateur privé, ne constitue pas une privatisation. En effet, dans ces deux cas de figure, le service public reste de la responsabilité de la collectivité.

Par ailleurs, dans le cadre de contrats dont la durée maximale est désormais souvent limitée à dix ans, les investissements lourds, amortis sur le long terme, restent systématiquement à la charge de la collectivité. Cet élément explique pourquoi une partie du prix payé par un usager revient à la collectivité publique.

Enfin, il convient de rappeler que les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) constituent un moyen pour les collectivités locales d'améliorer leur contrôle dans le cadre de leur relation contractuelle avec un opérateur.

M. Marcel Boyer. Souvent, les comparaisons entre régies et délégations sont difficiles, car les différents coûts ne sont pas systématiquement identifiés dans le cas des régies. Ainsi, le coût de financement peut être difficile à évaluer précisément, car il est pris en compte dans le cadre de la capacité d'emprunt d'une autorité dépassant le simple cadre d'une commune. Par ailleurs, certaines dépenses à caractère juridique, par exemple concernant la rédaction des contrats, peuvent être prises en charge par le budget d'une commune sans être clairement identifiées au titre des coûts induits par la régie.

En réalité, la situation des collectivités délégataires est relativement comparable à celle des grandes entreprises privées disposant de nombreux fournisseurs et sous-traitants, y compris pour mener des tâches de recherche et développement. Ces grandes entreprises n'intègrent jamais les opérations des fournisseurs à leurs propres opérations. En revanche, elles disposent de juristes capables de rédiger ces contrats selon leurs exigences et de gérer ces contrats sur la durée. C'est pourquoi je mentionnais dans mon intervention l'importance pour les communes d'investir dans des compétences spécialisées dans la gestion de contrat.

M. Olivier Serva, rapporteur. Pensez-vous qu'il serait nécessaire d'instituer une agence nationale, ou des agences régionales, afin d'assister les petites collectivités ?

M. Marcel Boyer. Il serait effectivement utile d'aider les communes de moins de 10 000 habitants à rédiger et gérer leurs contrats avec leurs délégataires. En effet, recruter des juristes capables d'assurer ces missions représente une charge trop lourde pour ces petites collectivités. C'est pourquoi il serait effectivement utile de créer des unités régionales, voire locales, pour assister ces communes. Cette démarche pourrait d'ailleurs inciter un certain nombre d'entre-elles à déléguer la gestion de l'eau à un prestataire.

M. Olivier Serva, rapporteur. Monsieur Stéphane Saussier, avez-vous pu identifier des différences concernant les taux de fuite entre les réseaux gérés en régie et en délégation de service public ?

M. Stéphane Saussier. Effectivement, le taux de fuite est significativement inférieur dans le cas d'une délégation de service public. L'écart mesuré dans le cadre de base de données de l'Institut français de l'environnement correspondait à un ou deux points en moyenne, quelle que soit la taille de la collectivité.

M. Olivier Serva, rapporteur. Cet écart semble très limité.

M. Stéphane Saussier. Non, un ou deux points correspondent bien à un écart significatif dès lors que l'étude porte sur 5 000 observations. Mais encore une fois, qu'il s'agisse d'une régie ou d'une délégation de service public, le taux de fuite dépend d'investissements réalisés en partie par la collectivité. En revanche, la capacité à détecter les fuites dépend du gestionnaire du réseau. Or, concernant ce dernier élément, les opérateurs privés ont peut-être un petit avantage en termes de compétence.

Je crois que la base de données SISPEA comprend également des données relatives au taux de fuite. Il pourrait être intéressant de vérifier si cet écart en faveur des délégations de service public apparaît également dans ces données.

J'ajoute que les délégations de service public affichaient également de meilleurs résultats concernant la qualité de l'eau distribuée. Là encore, l'écart était limité à un ou deux points et il convient surtout de souligner que la qualité chimique et bactériologique de l'eau était globalement très bonne dans les deux cas en moyenne.

M. Olivier Serva, rapporteur. Il serait intéressant de disposer de ces données.

M. Alexandre Mayol. La base de données SISPEA utilise des indicateurs synthétiques. Il s'agit par exemple du taux de rendement de réseaux, un indicateur qui intègre le taux de fuite. En effet, le taux de fuite seul est compliqué à interpréter. Je pourrai transmettre à la commission les formules de calcul utilisées par le SISPEA pour produire ce taux de rendement.

Selon ces données, le taux de rendement s'élève à environ 80 % dans le cadre des délégations de service public, contre 76 % pour les régies. Cependant, ces indicateurs sont compliqués à interpréter, dans la mesure où il convient de les rapporter au linéaire de réseau et à l'ancienneté du réseau.

Enfin, il convient de souligner que, quel que soit le mode de gestion, il est parfois moins coûteux de laisser des fuites importantes perdurer que de les résorber au prix de travaux de chaussée conséquents.

M. Stéphane Saussier. L'objectif ne doit pas être d'éradiquer toute fuite d'un réseau. Il existe en réalité un taux de fuite optimal pour chaque type de réseau.

Je veux par ailleurs préciser mon propos concernant le plus faible taux de fuites dans le cadre des délégations de service public en rappelant qu'il s'agit d'une moyenne, mais aussi que ce mode de gestion est plus fréquent dans les grandes collectivités disposant des réseaux les plus denses, qui par nature enregistrent des taux de fuite moins élevés. Mon propos ne signifiait donc pas qu'un mode de gestion produisait par nature un taux de fuite inférieur.

M. Olivier Serva, rapporteur. Comment évalue-t-on l'efficacité relative des différents types de gestion et de partenariats public-privé ? Les nouvelles formes de gestion par des sociétés publiques – SEMOP, sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales – ont-elles un impact sur le prix de l'eau ?

M. Stéphane Saussier. Il est compliqué de mesurer l'efficacité relative des différents types de gestion. En réalité, la comparaison la plus pertinente consisterait à comparer les résultats des différents modes de gestion sur le même réseau et durant la même période, ce qui est bien évidemment impossible.

Dans ce contexte, dans le cadre d'une vaste analyse économétrique, le premier moyen de procéder à des comparaisons consiste à comparer les résultats de collectivités comparables, par exemple concernant la densité du réseau ou le taux de fuite. Le second moyen consiste à observer les résultats d'une même collectivité au fil du temps, en vérifiant l'impact d'un changement de mode de gestion. Or, il serait difficile de réaliser un tel exercice concernant les SEMOP, dont le nombre est limité à une dizaine concernant la distribution d'eau et à quelques-unes concernant l'assainissement.

M. Olivier Serva, rapporteur. Les gestionnaires des services peuvent-ils perdre le contrôle face à leurs délégataires ? Que pensez-vous des avenants signés en cours de marché ? Remettent-ils en cause l'équilibre économique du marché initial ?

M. Stéphane Saussier. Je ne peux répondre pas à ces questions concernant le secteur de l'eau, car il n'existe pas de données relatives à la conclusion d'avenants et aux renégociations. En revanche, le centre de recherche que **je dirige dispose** d'informations concernant le taux d'avenantage dans d'autres services publics et **permettent d'observer** une perte de contrôle des gestionnaires dans certains cas.

En revanche, d'autres renégociations peuvent s'avérer bénéfiques pour le gestionnaire et le délégataire, par exemple en intégrant de nouvelles contraintes environnementales susceptibles d'impacter l'équilibre du contrat, comme la pandémie en cours, et en évitant qu'une faillite aboutisse à une interruption du service.

Mais il y a également des renégociations opportunistes, de la part de l'opérateur ou de la partie publique. Les renégociations sont plus nombreuses au cours des mois précédant une élection et un tel contexte permet souvent d'obtenir des baisses temporaires de prix.

M. Olivier Serva, rapporteur. Cette dernière remarque laisse entendre qu'il peut exister un jeu de rôle entre les deux parties, permettant au responsable politique de bénéficier d'un effet d'annonce avant une élection, avant que les critères économiques ne reprennent progressivement le dessus au bénéfice de l'opérateur.

M. Stéphane Saussier. Une telle possibilité existe. Je vous renvoie au gel des prix qui a précédé la renégociation des concessions d'autoroute en 1995, mais qui a été suivi par l'annonce d'une hausse conjointe des prix et des investissements. Parfois, des renégociations sont initiées par la partie publique, mais de nombreux cas documentés mettent en évidence des conditions de renégociations douteuses et souvent à l'avantage du privé.

Je vous invite par exemple à lire les rapports rédigés par l'inspection générale de la Ville de Paris en 2016 et 2019, qui démontraient que la collectivité avait été défaillante, notamment en raison de compétences insuffisantes, lors des renégociations des contrats des opérateurs du Vélib'. D'une manière générale, comme le soulignait monsieur Marcel Boyer, les petites collectivités ne disposent pas de compétences suffisantes en interne pour suivre le déroulement des contrats et les renégocier dans de bonnes conditions.

M. Marcel Boyer. Un contrat bien ficelé entre un opérateur public et un opérateur privé, ou entre deux opérateurs privés, contient des clauses prévoyant une renégociation dans des circonstances précises.

M. Olivier Serva, rapporteur. Détermine-t-on un lien entre le prix de l'eau et la qualité de celle-ci ?

M. Stéphane Saussier. Nous avons observé un tel lien statistique dans le cadre de l'étude que nous avons menée et qui portait sur la période 1998-2008. Plus le prix était élevé, meilleurs étaient les critères de qualité pris en compte, par exemple les paramètres bactériologiques et chimiques.

M. Alexandre Mayol. En revanche, la base SISPEA ne permet pas d'identifier un lien entre le prix et les grands indicateurs de qualité, par exemple la conformité chimique ou la conformité biologique. Cependant, cette base de données ne détaille pas le type de traitement mis en œuvre dans le cadre de chaque collectivité, ce qui induit un biais d'analyse. En effet, il est très différent de traiter une eau de surface ou une eau souterraine.

Mme la présidente Mathilde Panot. Un impératif m'oblige à quitter la séance. Je laisse le rapporteur présider la fin de cette réunion de la commission.

*(Présidence de M. Olivier Serva, rapporteur de la commission)***M. Olivier Serva, rapporteur.** Madame Marielle Montginoul, quelles sont vos préconisations en matière de tarification sociale ?

Mme Marielle Montginoul. Je me contenterai de mentionner quelques idées générales. La première réflexion concerne les dispositifs très généraux, reposant par exemple sur l'idée que les pauvres consomment peu d'eau et qu'attribuer 15 mètres cubes par an et par personne suffirait à leur consommation de base. Or, un tel dispositif expérimenté en Belgique a démontré que, en raison d'économies d'échelle, attribuer gratuitement 60 mètres cubes à une famille de quatre enfants suffisait largement, alors qu'une personne vivant seule ne pouvait se satisfaire de 15 mètres cubes. Dans la mesure où désormais une grande partie des ménages pauvres correspondaient à des célibataires ou à des familles monoparentales, l'objectif recherché dans le cadre de cette expérimentation n'a pas été atteint.

Pour ma part, je préconise d'adopter une approche humaine et individualisée, et non une approche systématique reposant sur des ratios mathématiques. C'est pourquoi je ne milite pas pour une tarification s'appliquant à tous, prévoyant par exemple la gratuité des premiers mètres cubes consommés par un foyer. En effet, un tel dispositif conduira à augmenter le prix des mètres cubes supplémentaires afin d'équilibrer le budget du service de l'eau, ce qui pénalisera certaines familles pauvres, mais aussi à diminuer le montant des factures dédiées aux résidences secondaires. Au contraire, la bonne solution consiste à attribuer des chèques eau, utilisables uniquement pour régler une partie de la consommation d'eau, et **qui** pourraient être adressés au syndic dans le cadre d'un habitat collectif.

J'ajoute que l'attribution d'un chèque eau permet surtout d'engager des relations humaines afin d'aider les bénéficiaires à diminuer leur consommation d'eau, en faisant de la pédagogie ou en favorisant l'installation de matériels hydro-économiques. Au contraire, je considère que l'attribution de volumes gratuits aboutit à faire perdre la valeur de l'eau.

M. Olivier Serva, rapporteur. Le principe de « l'eau paie l'eau » est-il effectif en France actuellement ?

Mme Marielle Montginoul. Mes travaux ne portent pas sur cette thématique.

M. Stéphane Saussier. Je ne suis pas non plus un spécialiste de ce sujet. Je sais simplement qu'un récent rapport rédigé par Mme Kathleen Dominique pour le compte de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) démontrait que la France faisait partie des pays ne respectant que partiellement ce principe.

M. Olivier Serva, rapporteur. Y a-t-il une concurrence effective ou une collusion dans le marché de la gestion de l'eau, alors que le nombre d'acteurs participant à une mise en concurrence est désormais en moyenne inférieur à deux ?

M. Stéphane Saussier. Je ne dispose pas d'informations particulières sur ce sujet. Je peux simplement rappeler que participer à un appel d'offres est coûteux. Ainsi, au niveau national, seules trois entreprises d'envergure, à savoir le Groupe Saur, Suez et Veolia, peuvent répondre à des appels d'offres sur l'ensemble du territoire national. Les autres opérateurs sont des acteurs locaux susceptibles d'intervenir uniquement dans un secteur géographique donné.

De plus, les opérateurs nationaux ne participent pas à l'intégralité des appels d'offres lancés chaque année en France, estimant que certains marchés seront systématiquement renouvelés auprès du même opérateur.

La Commission européenne avait des doutes et a investigué en 2014 concernant la réalité de la concurrence dans le secteur de l'eau, mais n'a pas pu prouver ses dires.

M. Alexandre Mayol. Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que la base de données issue de la loi n° 92-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, qui répertorie depuis plus de dix ans l'ensemble des renouvellements des contrats de délégation, ne détaille pas le nombre de postulants.

M. Marcel Boyer. D'une manière générale, et sans parler en particulier du secteur de l'eau en France, les appels d'offres débutent par une phase de déclaration d'intérêt ouverte à de nombreux candidats, puis une deuxième phase permettant à un nombre moins important de candidats de présenter leurs propositions, enfin une phase finale regroupant un nombre restreint de candidats avec lesquels le donneur d'ordre va engager des discussions avant de procéder au choix définitif. Il serait nécessaire de vérifier à quelle étape le nombre d'acteurs participant à une mise en concurrence est désormais en moyenne inférieur à deux en France.

M. Stéphane Saussier. Le nombre d'acteurs participant à un appel d'offres est en moyenne de 1,7 en phase finale, c'est-à-dire au moment de la remise d'offre définitive. Le nombre moyen de candidats doit en revanche être de 2,4 au début de la procédure.

Je veux enfin souligner que le rapport annuel 2016 de l'Observatoire des services d'eau et d'assainissement démontrait que de très nombreuses collectivités estimaient que leur dernier appel d'offres destiné à renouveler un contrat de délégation avait donné lieu à une concurrence effective.

M. Olivier Serva, rapporteur. À l'occasion de nos différentes auditions, de nombreux intervenants ont regretté un certain manque de transparence et une certaine difficulté pour accéder à certaines données. Les membres de la commission partagent ce constat. Comment améliorer la transparence et l'accès à ces informations ?

M. Alexandre Mayol. Il serait déjà nécessaire d'appliquer pleinement les dispositions de la loi de 2006, par exemple en sanctionnant les collectivités qui refusent de communiquer l'ensemble des données permettant d'alimenter la base de données SISPEA. Je rappelle que les données demandées sont des données publiques, puisqu'elles figurent dans les rapports annuels des délégataires et les comptes annuels de résultats.

Mme Marielle Montinoul. Le problème est que certaines petites collectivités ne disposent pas des compétences requises pour renseigner correctement cette base de données. Cet élément confirme le fait qu'il convient de renforcer l'accompagnement des petites collectivités confrontées à des procédures complexes.

M. Stéphane Saussier. Mieux alimenter la base de données SISPEA serait très positif, mais ne serait pas suffisant. En effet, disposer des données relatives au prix pour 120 mètres cubes d'eau est intéressant, mais il convient en parallèle de savoir comment le prix est spécifié dans le cadre de chaque contrat. Plus généralement, ces contrats publics devraient

pouvoir être librement consultables, excepté certaines dispositions relevant spécifiquement du secret du droit des affaires.

M. Alexandre Mayol. Pour répondre à la remarque de Mme Marielle Montinoul, il pourrait être demandé aux délégataires de renseigner certaines rubriques de la base de données SISPEA.

M. Stéphane Saussier. Je précise que les délégataires avec lesquels nous discutons dans le cadre des travaux la chaire Économie des partenariats public-privé de la Sorbonne étaient prêts à renseigner la base de données SISPEA à partir des données figurant dans les rapports qu'ils produisent. Il conviendrait donc simplement de résoudre certains blocages techniques.

M. Olivier Serva, rapporteur. Je vous remercie. Je vous invite à compléter vos déclarations, le cas échéant, par les documents à transmettre évoqués au cours de l'audition.

La réunion s'achève à douze heures.