



INTERCOMMUNALITE ET DURABILITE DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Etude de cas français, italiens et portugais

Christelle PEZON

Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts – Centre de Montpellier

MEDD

SOMMAIRE GENERAL

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
PARTIE 1 - PROBLEMATIQUE ET OUTILS.....	7
CHAPITRE 1- LA GESTION INTERCOMMUNALE DES SERVICES D'EAU POTABLE EN FRANCE : UNE ANALYSE HISTORIQUE.....	10
1. <i>L'évolution du cadre général de l'intercommunalité en France depuis la IIIème République</i>	10
2. <i>La construction des territoires de gestion des services de distribution d'eau potable</i>	16
3. <i>Les communautés de la Loi Chevènement : un atout pour la durabilité des services d'eau ?</i>	26
CHAPITRE 2- LA DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT : CONCEPTS, MESURES ET EXPÉRIENCES	31
1. <i>Les dimensions de la durabilité : définitions</i>	31
2. <i>La mesure de la durabilité : la méthode des 3E.....</i>	33
3. <i>La mesure de la durabilité : les indicateurs de performance</i>	34
4. <i>La méthode des 3E et les indicateurs de performance : des outils complémentaires pour analyser l'impact de l'intercommunalité sur la durabilité des services d'eau.....</i>	37
PARTIE 2 - ETUDES DE CAS	41
CHAPITRE 1- LA DURABILITÉ DU SERVICE D'ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE GRENOBLE (SEPTEMBRE 2004).....	44
1. <i>Héritage de la compétence en assainissement.....</i>	44
2. <i>Exclusion de la compétence en eau potable</i>	48
3. <i>Description physique des équipements du service d'assainissement</i>	49
4. <i>La durabilité du service d'assainissement de La Métro par la méthode des 3E</i>	49
5. <i>La performance du service d'assainissement de La Métro.....</i>	57
6. <i>La Métro et la politique de l'eau.....</i>	65
7. <i>Conclusion.....</i>	71
CHAPITRE 2- LA DURABILITÉ DU SERVICE ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'ÎLE DE NOIRMOUTIER (SEPTEMBRE 2004).....	76
1. <i>Héritage intercommunal de l'île de Noirmoutier</i>	78
2. <i>Description physique des équipements du service d'assainissement</i>	78
3. <i>La durabilité du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier.....</i>	79
4. <i>La durabilité de la gestion du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier.....</i>	82
CHAPITRE 3- LE CADRE INSTITUTIONNEL DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT EN ITALIE	90
1. <i>Introduction.....</i>	90
2. <i>La réforme de 1994.....</i>	90
3. <i>Bilan de la réforme</i>	93
4. <i>Choix des terrains.....</i>	96
5. <i>La région Emilia Romagna</i>	98
6. <i>ATO 5 Bologna</i>	100
7. <i>Durabilité de l'ATO 5.....</i>	101

CHAPITRE 4- LA DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DE VILA NOVE DE GAIA (MAI 2006)	108
1. <i>Introduction</i>	108
2. <i>Le cadre institutionnel des services d'eau potable et d'assainissement au Portugal</i>	109
3. <i>L'agglomération de Porto : les nouveaux territoires de l'eau</i>	115
4. <i>La durabilité de la compagnie de l'eau et de l'assainissement de Vila Nova de Gaia</i> ..	121
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	133

TABLEAUX

Tableau 1 - Evolution du nombre de syndicats de 1897 à 1953.....	12
Tableau 2 - Le développement de l'intercommunalité institutionnelle en France de 1914 à 1999	15
Tableau 3 - Les services communaux et intercommunaux d'eau potable en 1992	16
Tableau 4 - Organisation et mode de gestion des services d'eau potable (millions d'habitants) ..	16
Tableau 5 - Principales caractéristiques des CU, CA et CC	26
Tableau 6 - Compétences des CU, CA et CC	27
Tableau 7 - Evolution des EPCI depuis 1999.....	28
Tableau 8 - Compétences optionnelles des CA en 2004	28
Tableau 9 - Tableau récapitulatif des expériences de benchmarking des services d'eau et d'assainissement	36
Tableau 10 - Coûts théoriques et recettes réelles du service d'assainissement de La Métro en 2000, 2003 k€	50
Tableau 11 - Reconstitution des coûts d'investissement en 2000 (euros).....	51
Tableau 12 - Reconstitution des coûts d'exploitation en 2000 (euros)	52
Tableau 13 - Reconstitution du coût d'investissement en 2003 (euros)	53
Tableau 14 - Reconstitution du coût d'exploitation en 2003 (euros).....	54
Tableau 15 - Reconstitution du coût d'investissement en 2005 avec extension biologique (euros) 55	55
Tableau 16 - Reconstitution du coût d'exploitation en 2005 avec extension biologique (euros) ...	56
Tableau 17 - Concentration maximale autorisée sur un échantillon moyen 24h en mg/l	58
Tableau 18 - Rendements moyens des stations (%).....	58
Tableau 19 - Epargne de gestion et autofinancement net de 2000 à 2003	59
Tableau 20 - Fonds de roulement du service d'assainissement communautaire (K€)	60
Tableau 21 - Coûts théoriques et recettes réelles du service d'assainissement de l'Île en 1997 et 2003	80
Tableau 22 - Reconstitution du coût d'investissement de 1997	80
Tableau 23 - Reconstitution du coût d'investissement de 2002	81
Tableau 24 - Comparaison du coût théorique et des recettes réelles du maître d'ouvrage en 1997 et en 2003	81
Tableau 25 - Investissements réalisés en 1997, 2000 et 2003 par le service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier	82
Tableau 26 - Evolution de la capacité d'autofinancement du service d'assainissement de l'Île depuis 1997	83
Tableau 27 - Evolution du nombre d'abonnés et du prix de l'assainissement.....	84
Tableau 28 - Evolution du fonds de roulement de 1997 à 2003	84
Tableau 29 - Ressources en eau des régions italiennes.....	97
Tableau 30 - La consommation d'eau potable en 1999	97
Tableau 31 - Durabilité économique de ER.....	99
Tableau 32 - Coûts des fonctions privées et communes de ER.....	100
Tableau 33 - Investissements et tarifs de ATO 5.....	101
Tableau 34 - Durabilité économique de ATO 5.....	101
Tableau 35 - Coût et prix unitaire de ATO 5	102
Tableau 36 - Durabilité économique de ATO 5 et ER.....	102
Tableau 37 - Durabilité environnementale de ATO 5 et ER	103
Tableau 38 - Organisation pour le traitement et le stockage de l'eau potable.....	111
Tableau 39 - Organisation pour la distribution d'eau potable	112
Tableau 40 - Organisation de la collecte des eaux usées	112
Tableau 41 - Organisation pour le traitement des eaux usées	112
Tableau 42 - Origine du financement des services d'eau.....	113

Tableau 43 - Les principaux contrats de concession pour la gestion des services de l'eau	114
Tableau 44 - Tarifs des compagnies régionales d'eau potable en 2006.....	116
Tableau 45 - Caractéristiques techniques des eaux épurées	122
Tableau 46 - Les abonnés de AGEM 2000 - 2004	122
Tableau 47 - Caractéristiques générales de AGEM	124
Tableau 48 - Durée de vie des équipements : hypothèses	124
Tableau 49 - Coûts théoriques de fonctionnement et d'investissement : hypothèses	125
Tableau 50 - Coût de la direction et de la gestion de la clientèle (k€)	125
Tableau 51 - Hypothèses générales pour évaluer les salaires	125
Tableau 52 - Coût théorique annuel par fonction (k€)	126
Tableau 53 - Coût théorique annuel par activité (k€).....	126
Tableau 54 - Coût théorique et recettes réelles de AGEM en 2004.....	126
Tableau 55 - La facture de AGEM pour les ménages fragiles	127
Tableau 56 - Evaluation des frais annexes à la facture	127
Tableau 57 - Tarifs de l'eau (facture bimestrielle)	128
Tableau 58 - Tarif de l'assainissement (même facture).....	128
Tableau 59 - Coût théorique annuel de AGEM par activité avec 98% de connexion (k€).....	129
Tableau 60 - Coût théorique annuel de AGEM par fonction avec 98% de connexion (k€)	129

FIGURES

Figure 1 - Conséquences de la superposition des territoires des communautés et des syndicats ..	27
Figure 2 - Capacité du service d'assainissement à reconstituer son capital	60
Figure 3 - Processus d'encaissement du service d'assainissement	64
Figure 4 - Circuit financier de l'eau potable en Vendée.....	76
Figure 5 - Financement des investissements du service d'assainissement de l'Île de 1997 à 2003	83
Figure 6 - Le cadre institutionnel du secteur de l'eau au Portugal	115
Figure 7 - Le territoire de Aguas do Douro e Paiva.....	117
Figure 8 - Taux de raccordement aux deux services.....	123

Introduction générale

La Directive Cadre sur l'Eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 invite les Etats membres à opérer une caractérisation des districts hydrographiques en s'appuyant sur une analyse économique des usages de l'eau. Celle-ci doit permettre de prendre en compte et de rendre compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

Une pression s'exerce sur les services d'eau potable et d'assainissement afin que leurs coûts soient assumés par leurs bénéficiaires, les abonnés. Il s'agit dans un premier temps de connaître le coût de ces services sur la base d'un fonctionnement qui ne menace ni en quantité ni en qualité les ressources en eau qu'ils consomment, puis de passer dans les tarifs supportés par les abonnés le coût complet du service qui leur est rendu. Les Etats membres partent de situation initiale extrêmement variées.

En France, l'instruction comptable M49 oblige les services d'eau et d'assainissement à prendre en compte les coûts d'investissement et d'exploitation pour élaborer leurs tarifs de façon à assurer la transmission du patrimoine aux générations futures. Pour autant, le champ d'application de la M49 exclut les services desservant moins de 3000 habitants. On considère que pour ces services un tarif incluant la totalité des coûts d'investissement serait difficilement supportable pour les abonnés. Une étude de 2004 rapporte qu'au niveau national le coût d'investissement est passé à hauteur de 75% dans les tarifs et que 25% proviennent d'un financement d'origine fiscal.¹

En Italie, les coûts d'investissement sont globalement laissés de côté et les tarifs sont établis sur la base des seuls coûts d'exploitation.

Au Portugal, la priorité est d'achever de desservir la population en eau potable et en assainissement, ce qui est impraticable sur la base d'une tarification au coût complet.

Chaque pays a réformé son secteur de l'eau. En France, il s'agit d'une réforme indirecte, qui s'attaque au point faible du dispositif qui préside à l'organisation des services : la très grande fragmentation des autorités locales responsables d'organiser ces deux services essentiels. En Italie, la réforme vise directement le secteur de l'eau : des autorités dédiées à la gestion des services sont créées à l'échelle des provinces équivalentes aux départements français. L'objectif est que les services soient opérés à une échelle élargie par des organisations moins réticentes que les communes à pratiquer les augmentations de prix qui s'imposent. Au Portugal, la réforme est aussi très directe et procède à une double mutation organisationnelle et territoriale. Les activités de production et d'épuration sont confiées à des organisations régionales et celles de distribution et de collecte restent sous la responsabilité des communes qui sont incitées à les réorganiser au sein d'entités autonomes.

Ces réformes organisationnelles et territoriales améliorent-elles la durabilité des services d'eau et d'assainissement ? Nous proposons d'apporter des éléments de réponse à cette question en recourant à deux outils méthodologiques : la méthode des 3E et celle des indicateurs de performance, appliqués à des services français, italiens et portugais.

Dans une première partie, nous procéderons à l'analyse historique de l'organisation territoriale et organisationnelle des services d'eau en France pour cerner les effets attendus de la réforme initiée par la loi Chevènement de 1999. Nous présenterons ensuite les deux outils qui seront par la suite mobilisés dans nos études de cas, et essaierons de démontrer la complémentarité des deux approches proposées.

¹ Ernst & Young, Etude pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts hydrographiques français, 2004.

Dans une seconde partie, des études de cas nous donneront l'occasion de tester la pertinence de nos approches et de répondre à la question de l'effet des réformes sur la durabilité des services d'eau et d'assainissement.

PARTIE 1 - PROBLEMATIQUE ET OUTILS

La gestion intercommunale des services d'eau potable en France : une analyse historique

La durabilité des services d'eau potable et d'assainissement : concepts, mesure et expériences

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 - LA GESTION INTERCOMMUNALE DES SERVICES D'EAU POTABLE EN FRANCE : UNE ANALYSE HISTORIQUE.....	10
1. <i>L'évolution du cadre général de l'intercommunalité en France depuis la III^{ème} République</i>	10
2. <i>La construction des territoires de gestion des services de distribution d'eau potable</i>	16
3. <i>Les communautés de la Loi Chevènement : un atout pour la durabilité des services d'eau ?</i>	26
CHAPITRE 2 - LA DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT : CONCEPTS, MESURES ET EXPÉRIENCES	31
1. <i>Les dimensions de la durabilité : définitions</i>	31
2. <i>La mesure de la durabilité : la méthode des 3E</i>	33
3. <i>La mesure de la durabilité : les indicateurs de performance</i>	34
4. <i>La méthode des 3E et les indicateurs de performance : des outils complémentaires pour analyser l'impact de l'intercommunalité sur la durabilité des services d'eau</i>	37

Chapitre 1 - La gestion intercommunale des services d'eau potable en France : une analyse historique

Auteurs : C. PEZON, S. PETITET

L'eau, à la fois ressource naturelle, force motrice, infrastructure de transport, milieu naturel ou même service urbain, est appréhendée au travers de politiques, d'institutions et de territoires multiples et variés. De la commune à l'Etat, ou encore à l'Europe, nombreuses sont les institutions territoriales qui, à un titre ou à un autre, ont à voir avec la gestion de l'eau considérée sous l'une au moins de ses dimensions. Pour notre part, nous entendons nous intéresser exclusivement à l'eau comme service public local, et encore à l'un seulement des deux dont elle est l'objet : la distribution d'eau potable (l'autre étant, bien entendu, l'assainissement).

L'objet de ce premier chapitre est d'esquisser une histoire conjointe des formes institutionnelles d'organisation des territoires et du développement des services de distribution d'eau potable dans le but d'identifier les logiques à l'œuvre dans la mise en place et l'évolution des territoires de gestion des services d'eau, de 1890 à 1999, avant de questionner les nouvelles formes d'intercommunalité proposées par la loi Chevènement de 1999 quant à leur impact supposé sur la durabilité des services d'eau et d'assainissement.

L'évolution territoriale des services d'eau est en effet mue par les caractéristiques technico-économiques de l'activité de distribution d'eau potable et par les caractéristiques institutionnelles des organisations susceptibles d'en assurer la gestion à une échelle intercommunale. Une analyse sur longue période permet d'identifier les critères successifs qui ont présidé à la mise en adéquation des territoires de gestion des services d'eau potable avec les caractéristiques techniques propres à ces derniers.

1. L'évolution du cadre général de l'intercommunalité en France depuis la III^{ème} République

Pour qui s'intéresse à l'organisation territoriale de la République et plus précisément à la "*question communale*"², il semble bien que la France, depuis plus de deux siècles, n'en finisse pas d'essayer d'expier ce qui est souvent présenté comme une véritable faute originelle commise par les Constituants de 1789. En effet, alors qu'il s'agissait de jeter les bases d'une nouvelle organisation politico-administrative pour la France, ceux-ci, suivant Mirabeau contre Thouret et sacrifiant alors la Rationalité administrative sur l'autel du pragmatisme politique, acceptèrent de voir la France moderne se bâtir sur les bases d'un découpage hérité d'un "*Ancien Régime*". Passé de 44000 en 1792 à environ 36500 aujourd'hui, l'importance du nombre de communes apparaît depuis lors comme un problème récurrent. Politiques et bureaucrates ont régulièrement dénoncé l'inadaptation et l'archaïsme de la carte communale au regard des problèmes liés au développement urbain ou économique de la France, mais les tentatives pour réduire par la fusion le nombre des communes se sont inmanquablement soldées par des échecs cuisants si bien que la voie de la coopération intercommunale est finalement apparue comme la solution la plus prometteuse pour les tenants de la rationalité administrative.

Nous proposons d'abord de revenir sur les voies explorées par la France en matière de regroupement communal depuis un peu plus d'un siècle. Cette histoire, marquée par l'élaboration et l'évolution des outils juridiques de la coopération intercommunale, ne prend son sens que

² A. GIVAUDAN, *La question communale*, Paris, Ed de la RPP, 1978.

relativement au rôle assigné à la commune à chaque époque et aux questions majeures qui préoccupaient alors le législateur. Il nous semble que l'on peut ainsi, très schématiquement, distinguer trois grandes périodes depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884 qui constitue le véritable acte de naissance de la commune moderne, en instituant un régime municipal adapté aux principes démocratiques de la III^{ème} République.

1.1. Un outil pour traiter des "questions d'intérêt commun", le syndicat de communes (1890 – 1959)

Après l'échec de l'introduction autoritaire des municipalités de canton par la Constitution de l'an III, les bases d'une coopération intercommunale furent timidement introduites par la loi du 18 juillet 1837 puis par la grande Loi municipale du 5 avril 1884, avant que la loi du 22 mars 1890 ne jette véritablement les bases de la coopération intercommunale en introduisant le syndicat intercommunal qui constitue, jusqu'en 1959, la seule formule de coopération intercommunale.

Ainsi, la Loi municipale du 5 avril 1884, introduit la possibilité pour les conseils municipaux de constituer des "ententes" dans le cadre desquelles des "questions d'intérêt commun"³ (art.117) pourront être débattues au sein de "conférences" où chaque conseil municipal sera représenté et dont les décisions devront être ratifiées par ces conseils. Dans le cadre de ces ententes, il est prévu que les conseils municipaux pourraient "faire des conventions à effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune" (art. 116). Néanmoins, "l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé"⁴, si bien que la loi du 22 mars 1890 adjoint à la loi municipale du 5 avril 1884 un titre VIII "des syndicats de communes" permettant aux communes de s'associer au sein d'un établissement public investi de la personnalité civile en vue d'une "œuvre" ou d'un "service" d'"utilité intercommunale" (art. 169).

Ce système, qui permet l'association de plusieurs communes en vue de la production d'un seul service public, est souple et peu contraignant pour l'autonomie communale : sa création et son fonctionnement requièrent leur unanimité. Pour les juristes de l'époque, "en fait, la création et l'entretien d'établissements d'assistance, d'écoles primaires supérieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole, de musées, de bibliothèques, l'établissement d'un réseau de voies d'intérêt collectif, de moyens de transport, d'entreprises de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, canaux, la formation et l'entretien de compagnies de sapeurs-pompiers, telles seront les œuvres qui, le plus souvent, motiveront la constitution d'un syndicat"⁵.

Même si le Ministère de l'Intérieur "engage les préfets à user de leur influence pour répandre cette innovation"⁶, le succès de la formule ne semble pas immédiat d'autant que le Conseil d'Etat, chargé de créer par décret les syndicats, exerce un strict contrôle d'opportunité, imprégné d'une vision restrictive de l'intervention communale. Ces syndicats spécialisés restent ainsi peu nombreux

³ Dans sa circulaire du 15 mai 1884 relative à l'application de la loi du 5 avril 1884, le Ministre de l'Intérieur évoque pour les communes "l'exécution et l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles." (commentaire des articles 116, 117 et 118 – Ouvrages ou institutions intéressant plusieurs communes).

⁴ Circulaire d'application du Ministère de l'Intérieur du 10 août 1890, citée in G. NOVARINA, S. MARTIN, *La décentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives – ADELS, 1988, p.89.

⁵ M. BLOCK, E. MAGUERO, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Nancy, Berger-Levrault et Cie, 5^{ème} éd., 1905, p. 813.

⁶ Circulaire d'application du Ministère de l'Intérieur du 10 août 1890.

avant la Première Guerre ; on en compte moins d'une dizaine en 1897⁷ et une quarantaine en 1914⁸.

Surtout, les syndicats ne se créent pas pour l'objet auxquels le législateur les destinait en 1890 : "dans l'esprit des promoteurs de la loi, c'étaient les établissements de bienfaisance auxquels ont songé surtout"⁹. En 1908, seuls 6 des 22 syndicats autorisés par le Conseil d'Etat ont pour objet des œuvres de bienfaisance (4 hospices, 1 école, 1 bureau de bienfaisance).¹⁰ Les autres sont tournés vers l'établissement et l'administration de services publics. Le législateur prend acte du détournement de l'objet des syndicats et s'aperçoit "du parti qui pourrait en être tiré" pour le développement des services publics, particulièrement dans les campagnes. Par la suite, il insère systématiquement "dans ses textes des dispositions qui permettent à ces syndicats de prendre part à leur exécution"¹¹.

Le pouvoir d'autorisation de création des syndicats est, selon une procédure classique de déconcentration administrative, transférée du Conseil d'Etat au Préfet.¹² Avec le développement des services publics en réseau et le pouvoir d'intervention reconnu aux communes et, par extension, aux syndicats pour leur création et leur gestion¹³, le nombre de syndicats explose, à tel point que beaucoup sont aujourd'hui convaincus que c'est dans le but de développer ces services que les syndicats furent créés en 1890.

Tableau 1 – Evolution du nombre de syndicats de 1897 à 1953

	1897	1908	1914	1936	1953
Nombre de syndicats	8	22	40	2168	3828

Source : PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du CEREM, Paris, 2000.

Avant la seconde guerre mondiale 24054 communes ont confié une de leurs compétences à près de 2200 syndicats.¹⁴ Ces syndicats sont ruraux à 97% et si le succès de la formule syndicale ne se dément pas après le conflit, il apparaît qu'elle n'est pas adaptée aux problèmes spécifiques que connaissent les villes pour la gestion de leur développement et qu'un minimum de coordination serait souhaitable entre les services publics en réseau confiés par les communes rurales à de multiples syndicats.

1.2. La résistance des communes urbaines au regroupement organique (1960 – 1992)

Pour l'Etat planificateur des Trente Glorieuses prenant en charge le développement économique du territoire national, il s'agit de mobiliser les communes dans un effort d'équipement. "Aujourd'hui, la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective

⁷ H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A. Rousseau, 1897.

⁸ V. LEYDET, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936.

⁹ H. REGISMANSET, *op. cit.*, p.163.

¹⁰ L. FAYOLLE, *Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques*, Paris, Ed A. Rousseau, 1908. Cet échec ne se démentira pas : en 1936, seuls 9 syndicats regroupant 60 communes ont pour objet une œuvre de bienfaisance.

¹¹ V. LEYDET, *op.cit.*, p.59.

¹² Loi du 13 novembre 1917.

¹³ Outre des compétences clairement circonscrites (l'exploitation en régie de la distribution d'électricité en 1917) qui neutralisent l'opposition du Conseil d'Etat à l'exploitation directe d'ouvrage dont un syndicat a assuré la maîtrise d'œuvre, les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 donnent aux communes et, par extension, aux syndicats, le pouvoir de gérer en régie tout service public industriel et commercial.

¹⁴ V. LEYDET, *op.cit.*

*d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes*¹⁵.

Les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux (n° 59-29) et instituent la formule du district urbain (n° 59-30).

Les syndicats intercommunaux à vocation unique peuvent désormais être créés sur décision d'une majorité de communes (et non plus sur décision unanime des communes). Quand ils possèdent une vocation multiple, ce qui est désormais possible, le principe d'unanimité est en revanche maintenu. *"La pluralité des missions exigeait de la part des participants une adhésion totale et sans réticence"*¹⁶ des communes rurales auxquelles cette structure était essentiellement destinée.

Si les communes rurales n'atteignent pas le seuil de population en deçà duquel aucun équipement n'est financièrement concevable, les agglomérations que l'exode rural fait naître sont contenues dans des territoires administratifs qui limitent leur développement. Au-delà de l'équipement de ces communes, apparaît la nécessité d'une cohérence d'ensemble qu'un simple syndicat ne semble pas pouvoir assurer. L'idée d'un second niveau administratif fait son chemin. Le District Urbain (DU) constitue une première étape vers *"la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire"*¹⁷. Mais la vraie novation est ailleurs : le pouvoir central se ménage la possibilité d'en imposer la création et le dote de compétences obligatoires.¹⁸ Une majorité qualifiée des communes adhérentes suffit à la création volontaire d'un district. Enfin, il reçoit une partie des taxes locales et jouit donc d'une relative indépendance financière vis-à-vis des communes membres.

Un échec se profile néanmoins : en 1963, on ne compte que 120 SIVOM, alors qu'on prévoyait une transformation massive des SIVU en SIVOM par extension de leurs attributions. De plus l'échec des districts urbains est cuisant. Ainsi, outre les 2 DU créés d'office (Tours, Creil), les districts se développent essentiellement en zone rurale. Sur un potentiel de 1163 unités urbaines composées de 2340 communes, on ne compte, en 1969, que 81 DU regroupant environ 500 communes. Seule une dizaine des 41 agglomérations de plus de 100000 habitants a adopté la structure districale.

En 1966, l'Etat invente la Communauté Urbaine (CU), qui marque le triomphe de l'approche fonctionnelle ou de la rationalité économique et technique, pour repousser les limites territoriales qui *"constituent bien souvent des entraves artificielles à une exploitation rentable et cohérente. [...] Techniciens de l'administration ou personnel politique, à l'échelon national, tout le monde, ou presque, est d'accord sur les symptômes (un trop grand nombre de communes nuit à un bon exercice du pouvoir local et n'est pas adapté à la technique des services publics) et semble l'être sur les remèdes (il faut que les communes se regroupent sous une forme ou sous une autre)"*¹⁹. La communauté urbaine s'accompagne d'un transfert massif de compétences et est imposée aux agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La CU rompt définitivement avec le principe de spécialité sensé régir le fonctionnement de tout établissement public. Elle détient le pouvoir fiscal et s'apparente à une véritable fusion

¹⁵ J. TRORIAL, H. ASTIER, "La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupements de communes", *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n°15, 9 avril 1966, p. 19, souligné dans le texte. Les auteurs sont des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, l'article est introduit par Roger FREY, Ministre de l'Intérieur.

¹⁶ J. HOURTICQ, "Le nouveau statut des syndicats de communes", *Départements et communes*, avril 1959, p.112

¹⁷ M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, Paris, 1963, p.207.

¹⁸ La gestion des centres de lutte contre l'incendie et des services municipaux de logement.

¹⁹ J. de KERVASDOUE, L. FABIUS, M. MAZODIER, F. DOUBLET, "La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue française de sociologie*, XVII, n°3, p. 424, souligné par nous.

communale.²⁰ Destinée, comme le DU, aux agglomérations, elle corrige l'erreur commise en 1959 en réservant sa création aux ensembles communaux de plus de 50000 habitants. Si la résistance politique et sociale semble forte, on attend néanmoins de ces groupements qu'ils parviennent à supplanter les communes : *"Certes, initialement, la cohérence psychologique, l'âme du groupement pourra être moins forte que l'attachement à la commune ; l'important est qu'elle puisse progressivement s'épanouir"*²¹, au détriment du second, sans doute.

Il semble contradictoire qu'une intercommunalité organique ne soit pas librement déterminée par les communes, alors que les intercommunalités dites fonctionnelles, dont le périmètre est déterminé par des considérations techniques, sont laissées à l'appréciation des élus. Cette démarche autoritaire se comprend, d'après nous, à travers l'échec du DU qui, contrairement à la CU, comportait peu de compétences obligatoires et laissait aux collectivités une grande liberté.

On peut considérer qu'à l'instar du DU, la CU s'avère également un échec. Trente ans après la loi, seules 5 agglomérations regroupant 250 communes ont choisi cette forme de regroupement alors que 80 villes de plus de 50000 habitants étaient susceptibles de l'adopter. Cette résistance des grandes agglomérations conduit alors l'État à tenter d'imposer des fusions (projet Fouchet), à l'instar de nombreux pays européens.²²

Mais le gouvernement ne peut se permettre une action autoritaire (décret, ordonnance) ni risquer un recours direct au peuple (référendum) ; la voie législative débouche sur une solution qui laisse au gouvernement le bénéfice d'une *"politique symbolique"*²³ et ménage les intérêts des notables locaux. La mise en œuvre de la loi dite *"Marcellin"* du 16 juillet 1971, confiée, au niveau départemental, à des *"groupes de travail"* préfectoraux chargés de réaliser des plans de fusion et de regroupement de communes, s'inscrit dans le cadre des relations de complicité entre préfet et (grands) notables décrites par J.-P. Worms²⁴ si bien qu'elle se traduit finalement par *"un échec, indiscutable en ce qui concerne les fusions, relatif en ce qui concerne les regroupements"*²⁵. Son principal résultat tangible est en tout cas de discréditer durablement l'idée de fusion communale. L'État privilégie désormais des solutions plus souples et favorise l'apparition de formes de coopération permettant l'émergence de projets de développement territoriaux : contrats de pays, chartes intercommunales, syndicats d'études et de programmation. Il revient sur les structures existantes, allège leur mode de fonctionnement et multiplie les incitations, notamment en direction des SIVOM et des districts dont la qualification urbaine tombe en 1970, de même que la possibilité de sa création forcée par l'État.

La décennie quatre-vingt est marquée par le mouvement de décentralisation initié en 1982 qui redéfinit et élargit les compétences des collectivités territoriales en général et des communes en particulier, mais n'aborde pas la question du découpage territorial. Elle procède selon certaines préconisations du rapport Guichard (1976) : la suppression de la tutelle préfectorale au profit d'un contrôle de légalité et le remplacement des subventions spécifiques par une dotation globale. La principale préconisation, selon laquelle la coopération intercommunale doit dépasser le niveau de la gestion en commun de services techniques pour déboucher sur de nouveaux centres de pouvoirs, est oubliée. Elle conditionnait le transfert de compétences (et des ressources correspondantes) au regroupement préalable des communes.

²⁰ Elle entraîne le transfert de propriété des meubles et immeubles afférant à l'exercice des compétences obligatoires et facultatives et aussi le transfert du personnel des services concernés.

²¹ J. TRORIAL, H. ASTIER, art.cit., p. 20.

²² La RFA, la Grande-Bretagne, le Danemark et le Portugal réduisent substantiellement le nombre de leurs communes au début des années 1970.

²³ F. DUPUY, J.-C. THOENIG, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, p. 153.

²⁴ J.-P. WORMS, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 8 (3), 1966, pp. 249-276.

²⁵ M.BOURJOL, *op. cit.*, p.352.

1.3. Une volonté de développer l'intercommunalité de projets (années 1990)

Il faut ainsi attendre le début des années quatre-vingt-dix pour que l'État remette ce sujet à l'ordre du jour. La thématique de l'aménagement du territoire et l'idéologie de la rationalité économique sont de nouveau mobilisées ; néanmoins elles ne se déclinent plus sur le registre de "la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs" mais plutôt sur celui de la coopération "de projet" qui suppose projet territorial de développement économique et homogénéisation locale de la fiscalité des entreprises.

Désormais, il s'agit donc moins de rechercher une organisation et une gestion rationnelles des services et équipements collectifs que de promouvoir l'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition des territoires. Le discours dominant a ainsi tendance à opposer, sur un mode parfois simpliste, coopération intercommunale dite "fonctionnelle" ou "de gestion" et coopération intercommunale "de projet", la première, traditionnelle et peu valorisée, concernant essentiellement les réseaux et équipements collectifs, alors que la seconde, plus noble, prendrait en charge la question de l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement (économique) territoriaux.

Ainsi, la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR), à travers la promotion de la coopération intercommunale "de projet", entend relancer le processus de constitution d'un second niveau d'administration locale sur l'ensemble du territoire national grâce à la constitution de communautés de villes (CV) et de communautés de communes (CC) dotées de compétences de plein droit et de compétences facultatives, ainsi que d'une fiscalité propre à partir des indications de "schémas départementaux de la coopération intercommunale". La loi du 4 février 1995 cherche à développer une intercommunalité moins formelle mais, en quelque sorte, de deuxième niveau, à travers la notion de "pays".

A la veille de la loi Chevènement relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, un bilan mitigé des nouvelles intercommunalités organiques peut être dressé. Si les CC ont remporté un succès immédiat d'un point de vue quantitatif, on ne compte que 3 CV regroupant 30 communes et environ 250000 habitants.²⁶ L'ombre d'un nouvel échec de l'intercommunalité urbaine se profile, accompagnée, comme d'ordinaire, par une inflation des structures dites fonctionnelles.

Tableau 2 - Le développement de l'intercommunalité institutionnelle en France de 1914 à 1999

	1914	1935	1952	1962	1972	1979	1988	1993	1999
SIVU	40	2168	3828	6543	9289	10974	12900	14500	14885
SIVOM				209	1243	1962	2280	2500	2165
Syndicats mixtes				19	153	439	750	975	1124
Districts				15	95	152	165	252	316
CU					8	9	9	9	12
SAN						9	9	9	9
CC								193	1348
CV								4	5

Source D.G.C.L.

²⁶ M.C. BERNARD-GELABERT, P. LABIA, *Intercommunalités, mode d'emploi*, Paris, Economica, 1992.

2. La construction des territoires de gestion des services de distribution d'eau potable

La toile de fond du développement de l'intercommunalité en France ayant ainsi été rapidement brossée, nous proposons de nous intéresser à la structuration territoriale des services publics d'eau potable. Parfois réduite à la simple question de la recherche de la meilleure adéquation possible entre un territoire technique imposé par les caractéristiques techniques du service et la réalité des découpages administratifs, cette histoire s'avère plus riche et plus complexe, plutôt construite par la confrontation des logiques techniques, économiques et politiques des acteurs qui l'ont écrite : Etat, élus locaux, ingénierie publique et entreprises constructrices et gestionnaires locales ou d'envergure nationale ou internationale.

Avant d'entrer dans la chronologie des logiques qui se sont succédées pour faire évoluer les territoires des services de distribution d'eau potable, considérons la situation telle qu'elle s'offre à nous avant la loi Chevènement. En 1992, les services d'eau potable se distribuent selon les modalités institutionnelles suivantes :

Tableau 3 - Les services communaux et intercommunaux d'eau potable en 1992

	Communes	SIVU	SIVOM	District	CU	Total
Services d'eau	11800	3375	455	62	9	15701
Total	37200	12900	2280	165	9	53313

Source : A. DELAMARRE, F. AURIAC, F. DURAND-DASTÈS, P. BROSSIER, *Les services de réseaux en France. Intercommunalité et mode de gestion*, GIP Reclus, 1992.

25400 communes se sont regroupées au sein de 3901 structures intercommunales, contre 11800 communes qui ont conservé une échelle de gestion communale, essentiellement des petites communes rurales. Plus de 98% des services d'eau intercommunaux sont des syndicats à vocation unique ou multiple. Si cette proportion reflète la supériorité numérique des syndicats, toute compétence confondue, sur les autres formes institutionnelles de regroupement, elle soulève néanmoins une question : selon quel "miracle" le périmètre des syndicats d'eau potable dont on sait qu'il "se trouve fréquemment déterminé par des conditions physiques ou matérielles de réalisations de l'équipement ou de gestion du service"²⁷ a-t-il pu coïncider avec les intérêts politiques des élus qui décident librement de la création de ce type de regroupement ?

On peut en effet s'étonner que les structures de coopération librement définies par les élus épousent la zone optimale d'équipement qui résulterait d'un partage fonctionnel de l'espace.

Par ailleurs on observe une corrélation entre la gestion intercommunale des services d'eau et la gestion par voie de délégation à des opérateurs privés.

Tableau 4 – Organisation et mode de gestion des services d'eau potable (millions d'habitants)

	Régie	Délégation	Total
Communale	7,6 M	15,4 M	23 M
Intercommunale	10 M	27,1 M	37,1 M
Total	17,6 M	42,5 M	60,1 M

Source : Prix de l'eau dans les collectivités territoriales, enquête IFEN-SCEES, 2004

Exprimé en millions d'habitants, 73% des services d'eau intercommunaux ont opté pour la gestion en délégation. Exprimé en terme de communes, le GIP Reclus indique en 1992 que 90% des communes de moins de 2000 habitants qui délèguent leur service d'eau le font à travers des

²⁷ R. MAURICE, *Le syndicat de communes*, Masson, 1976, p.38.

structures intercommunales. Parmi les communes comprises entre 2000 et 200000 habitants, 62,5% optent pour la délégation dont 70% sont regroupées. Enfin, dans les unités urbaines de plus de 200000 habitants la délégation concerne 68% des communes dont 77% à travers une intercommunalité.

2.1. L'accès aux subventions et la régulation des opérateurs (1850 - 1935)

Les premiers services de distribution d'eau sont urbains et communaux. Ils remontent au XIX^{ème} siècle et ne concernent dans un premier temps que les très grandes villes²⁸. Leur objet se limite à la distribution d'eau collective (borne-fontaine), la distribution d'eau à domicile étant alors considérée comme un luxe étranger aux missions d'hygiène et de lutte contre les incendies poursuivies par les communes à travers la distribution d'eau collective. Les communes rurales ne commencent à entreprendre des travaux d'adduction qu'au début du XX^{ème} siècle, pour desservir des points d'eau collectifs (lavoir, fontaine) La constitution du premier syndicat est concomitante à cet essor : il voit le jour en Ardèche en 1907 et réunit quatre communes pour la réalisation de travaux d'amenée et la construction d'un réservoir d'eau. Jusqu'au milieu des années 1930, les syndicats seront ruraux à une écrasante majorité, et permettront à quelques milliers de communes rurales de s'équiper de distribution d'eau collective. Deux exceptions à ce caractère rural marqué résident dans les syndicats des banlieues parisiennes et lyonnaises. Il ne s'agit pas dans leur cas de partager le bénéfice de travaux communs mais d'exercer un meilleur contrôle sur leur partenaire privé, la Compagnie Générale des Eaux.

De l'eau de source sinon rien

Le premier syndicat d'eau créé en 1907, en Ardèche, illustre parfaitement le premier rôle historique assigné au syndicat de communes. Il s'agit pour quatre communes de partager l'accès à une ressource et le coût de son adduction. Le syndicat est chargé de réaliser les travaux de captage et de canalisation de la ressource jusqu'à un réservoir commun, et d'entretenir ces ouvrages, ce qui inscrit son rôle dans la durée. Les communes se partagent les dépenses syndicales au prorata de leur population et distribuent séparément l'eau à leurs habitants. De façon très classique, la mission technique du syndicat se double de prestations de services (pose et entretien des canalisations des réseaux communaux) rendues à celles des quatre communes qui en font la demande.

L'histoire ne dit pas si ce syndicat a bénéficié des subventions prévues par la loi sur la Santé Publique de 1902 pour développer la distribution d'eau dans les campagnes²⁹. Il est toutefois connu que c'est à la faveur de ces fonds que l'eau fit son entrée dans les communes rurales, sous la forme d'une desserte collective dans un premier temps : jusqu'en 1934, *"lorsqu'un projet comporte une distribution desservant à la fois un service public et des concessions particulières, la dépense subventionnable est celle qui serait uniquement nécessitée par les besoins du service public"*³⁰.

Le principal critère d'élection à ces subventions réside dans la nature des eaux pressenties. Le CCHP (Comité Consultatif d'Hygiène Publique) veille à ce que seuls les projets prévoyant l'adduction d'eau de source ou souterraine soient retenus.³¹ A compter de 1918, le Ministère de

²⁸ J.P. GOUBERT, *La conquête de l'eau*, Hachette, Paris, 1987.

²⁹ La loi de 1902 prévoit d'aider les communes dont le centime municipal est inférieur à 1000 francs, critère discriminant communes rurales et urbaines à l'époque.

³⁰ A. THIBAUT, "Des adductions d'eau potable et de l'allocation des subventions aux communes pour travaux de cet ordre", *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, avril-juin 1907, p.156.

³¹ L. MURARD, P. ZYLBERMAN, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.

L'Agriculture s'assure que les ressources sont captées conformément aux plans de partage des eaux établis par les ingénieurs du jeune corps du Génie Rural, chargés de dresser un inventaire des ressources disponibles dans chaque département, pour éviter que des dommages soient causés aux usagers situés en aval des points de captage et, notamment, aux usagers agricoles.³² Ces plans prévoient aussi le partage des ressources entre collectivités voisines et obligent ces dernières à coordonner leur approvisionnement.³³

Les subventions couvrent jusqu'à 50% des investissements et peuvent, mais plus rarement, être portées à 80%. Si les travaux d'adduction connaissent un certain essor entre 1920 et 1930, on estime à 900000 habitants seulement, le nombre de ruraux bénéficiant d'un accès à l'eau en 1930.³⁴ Si les syndicats jouent déjà un rôle prépondérant dans l'entre-deux-guerres (on en compte 290 regroupant 1641 communes en 1936³⁵), la distribution d'énergie est leur premier objet : près de 80% d'entre eux (1674 syndicats regroupant 21011 communes) s'y consacrent, à tel point qu'à cette époque, *"pour de nombreux non-spécialistes le terme de syndicat non accompagné de sa qualification désignait le syndicat d'électrification"*³⁶.

Des syndicats urbains pour réguler les opérateurs

Les seules exceptions au caractère rural des syndicats sont le syndicat des eaux de la banlieue parisienne (SEBP) qui réunit, en 1923, 138 communes, et le syndicat intercommunal des eaux de la banlieue lyonnaise (SIEBL) qui regroupe, en 1928, une vingtaine de communes. Dans les deux cas, c'est l'expansion de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) au-delà des frontières communales qui suscite ces créations et non l'accès à la ressource en eau.

Les communes de ces banlieues avaient séparément, au XIX^{ème} siècle pour la plupart, concédé la gestion de leurs services d'eau à la CGE. Leurs contrats différaient dans leurs durées, les tarifs, les modalités d'extension des réseaux et de raccordement des abonnés, les conditions de rachat des concessions et les dispositions à prendre à expiration des contrats.³⁷ L'objectif avoué de ces syndicats était d'obtenir à travers un contrat unique des conditions qui soient plus favorables aux communes et aux abonnés. *"Les profits que la Compagnie pourra retirer de son exploitation ne seront plus illimités, comme dans le passé, ils seront, à l'avenir, réduits à ce qui a paru suffisant pour assurer une rémunération convenable à son capital et à son industrie"*³⁸. Chaque syndicat se dote par ailleurs d'une organisation lui permettant d'exercer un réel contrôle du concessionnaire, remédiant à une situation qui laissait chaque commune *"seule en face d'une compagnie d'autant*

³² Cette mission relève de la police des eaux dont est investi le Ministère de l'Agriculture par la loi sur l'eau de 1898. En 1918, ce ministère est doté de services extérieurs propres, composés d'ingénieurs du nouveau corps technique du Génie Rural, pour permettre une meilleure prise en compte des intérêts ruraux et, notamment, les projets ruraux d'adduction d'eau. A. BRUNOT, R. COQUAND, *Le corps des Ponts et Chaussées*, Paris, Ed du CNRS, 1982.

³³ P. FRICK, A. CAUVIN, *Devis et cahier des charges pour les travaux communaux de distribution d'eau*, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1920.

³⁴ S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, LGDJ, 1996.

³⁵ V. LEYDET, *op.cit.*

³⁶ J. HOURTICQ, *art.cit.*, p.38. L'antériorité des syndicats de distribution d'énergie ne doit pas surprendre : l'électricité a généralement précédé l'eau courante, le fonctionnement des services d'eau étant conditionné par l'existence d'énergie pour le pompage de l'eau.

³⁷ "On se trouvait, en définitive, devant une mosaïque de traités disparates donnant l'impression d'avoir été composée pour isoler pratiquement chaque commune de ses voisines". G. GERARD, *Développement du service de la distribution de l'eau dans les communes syndiquées de la banlieue de Paris. Activité du syndicat intercommunal depuis sa création en 1923 jusqu'en 1939, 1945*, p.2. Pour le service de la banlieue lyonnaise, voir F. SCHERRER, "Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée", in *Gestions urbaines de l'eau*, sous la direction de D. LORRAIN, Paris, Economica, 1995.

³⁸ G. GERARD, *op.cit.*, p.4

*plus puissante qu'elle avait su imprimer à son organisation technique et administrative une remarquable homogénéité*³⁹.

Les syndicats ruraux et urbains du début du siècle s'opposent à plus d'un titre et restituent, à leur manière, le combat qui opposa alors hygiénistes et ingénieurs des Ponts et Chaussées.⁴⁰ Les premiers, fervents partisans de la distribution d'une eau préjugée naturellement pure s'opposent aux seconds, promoteurs de procédés de traitement innovants et susceptibles de transformer les eaux impures (ou superficielles) en eau consommable. L'eau rurale est une eau de source et la constitution de syndicats rend financièrement accessibles les travaux de son adduction. Si de leur côté, les villes sont sensibles aux arguments développés par le corps médical (Paris construit d'ailleurs à grand frais des aqueducs pour approvisionner ses habitants en eau de source), elles sont, à l'inverse des communes rurales, jalouses de leurs sources. Elles se refusent en effet à partager des eaux qui peinent à satisfaire une demande sans cesse sous-estimée.

A l'inverse, dès ses premières concessions, la CGE fait le choix du traitement des eaux de surface plutôt que celui du transport d'eau de source (Lyon, banlieue parisienne, Nantes, Rouen). Moins coûteuse en investissement, cette option présente l'avantage d'une plus grande flexibilité pour augmenter les volumes vendus. Il suffit de multiplier les bassins filtrants pour desservir d'autres communes, périphériques à celle pour laquelle un contrat a initialement été négocié. Les syndicats urbains naissent justement en réaction à cette expansion territoriale, dont les communes prises isolément ne retirent aucun avantage. Ils constituent une version adoucie des rachats de concession opérés par les villes de Lyon, Nantes et Rouen quelques années auparavant.⁴¹

2.2. L'accès au financement et la taille critique en exploitation (1935 – 1975)

Les ingénieurs du Génie Rural dessinent le territoire des services d'eau

En 1934, l'objet des subventions est étendu à la desserte en eau à domicile.⁴² Le niveau global des subventions augmente considérablement et leur taux peut représenter 15 à 60% des coûts d'investissement et d'exploitation des services de distribution d'eau.⁴³

Les critères d'attribution évoluent aussi. Si les eaux "naturellement" pures sont toujours privilégiées, seules les communes rurales qui font appel au concours technique des ingénieurs du Génie Rural pour établir leur projet d'alimentation sont subventionnées.⁴⁴ La mission de contrôle de conformité au plan de partage des eaux des ingénieurs du Génie Rural se double d'une mission d'ingénierie. A peine 10 ans plus tard, la nature du concours technique des ingénieurs du Génie Rural est étendue : ils sont désormais chargés d'établir des programmes de travaux indépendamment des demandes de subvention des communes.⁴⁵ Le Ministère de l'Agriculture peut alors déterminer "les conditions dans lesquelles les études ou travaux peuvent être effectuées", à savoir les eaux qui seront prélevées, les travaux nécessaires à leur distribution à domicile et les communes concernées par ces travaux, quand l'équipement simultané de plusieurs communes ou le rattachement d'une commune à un réseau préalablement réalisé est moins onéreux.

³⁹ G. GERARD, *op.cit.*, p.2. L'auteur précise que le personnel affecté au contrôle technique (détection de fuite et qualité de l'eau) triple entre 1923 et 1939 et qu'une baisse de 23% est obtenue sur le prix des travaux réalisés par la CGE. Les abonnés bénéficient par ailleurs de la possibilité d'étaler leurs frais de raccordement au réseau sur 5 ans, et, en 1936, d'une baisse de 10% des travaux de branchement.

⁴⁰ Voir notamment L. MURARD, P. ZYLBERMAN, *op.cit.*

⁴¹ C. PEZON, *op.cit.*

⁴² Circulaire du 29 octobre 1934.

⁴³ Les taux sont successivement révisés par le décret du 6 mai 1939 et par le décret n°47-1290 du 7 juillet 1947.

⁴⁴ Arrêté du 31 juillet 1934.

⁴⁵ Circulaires du ministère de l'Agriculture du 15 juillet 1941 et du 10 août 1943.

Si l'équipement des communes rurales en distributions d'eau progresse, beaucoup reste à faire : à la fin des années 1940, 70% de la population rurale n'est pas desservie en eau courante et environ 29000 communes restent à équiper.⁴⁶ Les départements les moins équipés sont, soit ceux dont la densité est la plus faible, soit ceux qui ne disposent pas de ressource brute de bonne qualité. Les premiers sont coûteux à desservir et les seconds supposent que l'eau soit traitée préalablement à sa distribution.

L'insuffisance des syndicats classiques

Si le coût de la desserte des départements caractérisés par un habitat très dispersé ne peut être substantiellement réduit grâce à l'élargissement du territoire des services, ceux dont la ressource est impropre à la consommation ne peuvent se satisfaire des syndicats classiques pour assurer durablement leur approvisionnement.

L'approvisionnement des premiers bute sur une difficulté d'ordre financier. La création du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), en 1954, garantit au Ministère de l'Agriculture la disposition de moyens indépendants des lois de programmation budgétaire de l'Etat. L'achèvement de la desserte des communes rurales en eau potable devient planifiable. Concomitamment à la création du FNDAE, le Ministère de l'Agriculture se donne les moyens d'une planification des travaux restant à réaliser, en commandant aux ingénieurs de ses services déconcentrés :

- d'établir dans chaque département, sans attendre que les communes rurales sollicitent leur concours technique, un programme détaillé et une évaluation précise des travaux restant à réaliser pour équiper toutes les communes rurales⁴⁷
- de définir des avant-projets de travaux pour l'ensemble des communes non équipées
- de prévoir les conditions juridiques et financières d'exploitation de leurs services d'eau, c'est-à-dire la structure et le mode de gestion de ces services⁴⁸.

Les ingénieurs dessinent les contours des services d'eau à créer selon une logique purement technico-économique, pour limiter les investissements en travaux neufs et permettre une exploitation efficace des réseaux. C'est à l'échelle de services intercommunaux non encore créés ou appelés à s'élargir que les travaux sont évalués.⁴⁹ Les projets présentés par les communes pour obtenir l'aval technique du ministère et son soutien financier sont jugés à l'aune de cette planification : en 1966, les syndicats intercommunaux assument globalement la desserte de la moitié de la population rurale alimentée contre un tiers 10 ans plus tôt.⁵⁰ Dans des départements à habitat fortement dispersé disposant d'eau brute de bonne qualité, comme la Lozère ou la Haute-Vienne, les services communaux assurent la distribution de 98% des volumes d'eau potable. A l'inverse en Vendée, où l'eau doit être traitée préalablement à sa distribution, 89% des besoins des habitants ruraux sont satisfaits par des syndicats intercommunaux. Globalement, la nature de l'eau distribuée évolue : les eaux traitées représentent 40% des eaux distribuées en 1966 et s'élèvent à 78% des eaux consommées en zone rurale 20 ans plus tard, au moment où s'achève la desserte en eau potable des communes rurales.⁵¹

Sur le plan institutionnel la progression de la desserte en eau des communes rurales s'accompagne de la création de structures de gestion départementales et de la délégation de la gestion d'un

⁴⁶ H. LORIFERNE, *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987.

⁴⁷ Circulaire du Ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959 relative à l'étude des éléments d'un plan d'ensemble pour l'alimentation en eau potable des communes rurales.

⁴⁸ Circulaire du 25 octobre 1963 relative à l'établissement et à l'agrément des programmes de travaux d'alimentation en eau potable, complétant les instructions du 10 août 1943.

⁴⁹ Circulaire du Ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959.

⁵⁰ Ministère de l'Agriculture, Troisième inventaire de l'alimentation en eau potable des populations rurales, Situation au 1^{er} janvier 1966.

⁵¹ Ministère de l'Agriculture, Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985, 1987.

nombre significatif de services ruraux. Ces deux alternatives pallient l'insuffisance des syndicats classiques en matière d'exploitation de services. En effet, les syndicats classiques fonctionnent grâce au personnel que chaque commune syndiquée met à sa disposition. Si au moment de leur création, ces syndicats permettent aux communes d'obtenir les indispensables subventions, ils sont le plus souvent de taille trop réduite pour s'adjoindre un personnel technique qualifié susceptible d'assurer la conception et la maîtrise d'œuvre des travaux, puis d'exploiter les équipements de production d'eau.⁵² Les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture assurent la conception et la maîtrise d'œuvre des travaux de premier établissement. Pour la phase d'exploitation, le problème est plus délicat.

Des syndicats intercommunaux élargis ou des structures de coopération plus intégrées sont susceptibles de jouer un rôle de prestataires de services auprès de leurs communes membres, voire d'assumer la gestion complète des services d'eau. C'est notamment le cas du premier district créé (Cote Saint André) qui est chargé de construire et d'entretenir une station de pompage et qui, parallèlement à cette activité principale, développe des services techniques que les communes peuvent solliciter à l'instar des services extérieurs de l'Etat. C'est aussi dans cet esprit que se sont créés 13 services d'eau départementaux (8 dans l'Ouest et le Sud-Ouest de la France) dont 11 entre 1943 et 1964. Tous ont un caractère rural marqué. *"Dans la plupart des cas, les syndicats ont été créés pour assister les collectivités, financièrement et techniquement, dans la réalisation des réseaux et le plus souvent aussi dans leur exploitation"*⁵³. Si les communes ne sont pas tenues d'adhérer à ces structures départementales, elles le font massivement. Qu'elles gèrent en régie leurs services communaux ou fassent appel à des opérateurs, ces structures départementales leur procurent des compétences en maîtrise d'œuvre et en exploitation (contrôle de leur délégataire) qui leur feraient autrement défaut.

Quand aucune formule intercommunale alternative aux syndicats classiques ne se fait jour pour les communes et les syndicats de communes dotés de moyens humains et techniques insuffisants, les ingénieurs des services départementaux ont aussi la possibilité d'opter pour la délégation de la gestion de ces services d'eau. Ils négocient alors des contrats d'affermage avec les compagnies délégataires, les contrats-types élaborés en 1951 par le Ministère de l'Intérieur et le contrôle des prix assuré annuellement par les préfets offrant jusqu'à la fin des années 1970 des garanties contre une dérive possible de leur application.⁵⁴

Le recours à la délégation se généralise dans les départements dont les services distribuent une eau naturellement impropre à la consommation. La délégation permet aux communes d'externaliser la gestion de services techniquement complexes en s'appuyant sur des opérateurs dont l'organisation territoriale offre des solutions d'exploitation qui pallient le manque de structures intercommunales intégrées.

Au début des années 1960, la CGE remarque qu'un nombre croissant de syndicats de communes rurales font appel à ses services. A la différence des services d'eau ruraux dont elle assure déjà la gestion et qui se situent à la périphérie des zones urbaines où elle est implantée (dans les départements du Pas-de-Calais, de la Seine-et-Marne et des Alpes-Maritimes essentiellement), ces nouveaux services ruraux sont essentiellement situés dans l'Ouest de la France, dans des départements où la CGE était peu voire pas implantée, et se présentent sous forme de syndicats.

⁵² A. TERRAZZONI, *Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'Avranches*, thèse de doctorat en sciences administratives, Rennes, 1975. L'auteur indique, par exemple, qu'aucun des 17 SIVU de l'arrondissement ne bénéficie de personnel permanent.

⁵³ D. FAUDRY, *La gestion publique à grande échelle, Les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement*, rapport pour le Plan Urbain, Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, décembre 1987, p.5.

⁵⁴ C. PEZON, "La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés", *Flux* n°48-49, avril/septembre 2002.

Ils nécessitent un recours fréquent aux eaux de surface traitées. En quelques années, la CGE étend sa présence à 75 départements et double à 11 millions le nombre de personnes dont elle satisfait les besoins en eau.⁵⁵

Au-delà de cet opérateur, le nombre de communes qui délèguent la gestion de leur service d'eau évolue à un rythme de près de 900 communes par an entre 1962 et 1974 contre 285 communes entre 1952 et 1962, pour atteindre 14500 communes en 1974 contre 1200 en 1952. Alors que l'ensemble des opérateurs gèrent, en 1938, des services dont la population moyenne est de 7500 habitants, ceux dont ils obtiennent la gestion à partir de 1956 ont une population moyenne inférieure à 1000 habitants (250 habitants en 1968).⁵⁶

D'une certaine manière, la construction des territoires des services d'eau se poursuit selon une logique différente de celle qui prévalait jusqu'à la fin des années 1950 : ces territoires ne s'inscrivent plus uniquement dans le cadre de structures juridiquement constituées, de type syndical, mais s'appuient en grande partie sur des compagnies d'eau qui ont su imprimer à leur organisation les qualités qui font généralement défaut à l'organisation politico-administrative du territoire national.

La politique qui consiste à s'appuyer sur ces opérateurs, réduits au nombre de 5 depuis le début des années 1940, est aussi suivie par les services déconcentrés du Ministère de l'Intérieur, habilités à subventionner 10 à 30% des investissements réalisés dans les communes de plus de 2000 habitants.⁵⁷ Ainsi, en 1969, Camus explique comment les services d'eau urbains des départements bretons du Morbihan, de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes du Nord sont délégués par les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui négocient avec les opérateurs des contrats pour la gestion des services d'eau confrontés à une forte croissance démographique et disposant de ressources de mauvaise qualité.⁵⁸

2.3. Intercommunalité et délégation : une dynamique institutionnelle confortée par l'évolution réglementaire (1975 - 1999)

La période la plus récente est marquée par la généralisation de la délégation de la gestion des services d'eau potable. Elle s'inscrit dans une dynamique territoriale, l'élargissement de l'échelle de production de l'eau, et institutionnelle, l'harmonisation des modes de gestion au sein des structures intercommunales, favorisée par l'assujettissement des services d'eau au principe de la vérité des prix et par la montée en puissance de la politique environnementale européenne.

La dynamique institutionnelle démembrement / délégation

La gestion directe s'entend généralement de la gestion en régie. Quand on intègre la dimension territoriale de la gestion, on peut aussi assimiler la gestion directe à la gestion par la commune elle-même, et l'opposer à la gestion intercommunale qui implique que la commune ait transféré des compétences dont elle n'assure plus l'organisation qu'indirectement.

Cette précision n'est pas purement sémantique. On constate, pour les services d'eau comme pour d'autres services locaux, que le démembrement communal (ou le transfert d'une compétence à une structure intercommunale) se conjugue le plus souvent avec la délégation de la gestion de ladite

⁵⁵ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 juin 1967.

⁵⁶ Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, H.B. LOOSDREGT, "Services publics locaux, l'exemple de l'eau", *Actualité Juridique – Droit Administratif*, vol.11, 20 novembre 1990.

⁵⁷ DUROY, *op.cit.*

⁵⁸ J.D. CAMUS, La gestion privée des services publics d'adduction d'eau, rapport de stage ENA, 1969.

compétence.⁵⁹ Aussi l'élargissement des territoires de gestion des services d'eau est-elle concomitante de la croissance de la délégation.

Cette dynamique correspond à différents schémas :

- la délégation de services d'eau voisins à un même opérateur suscite la création de syndicats (communes des banlieues parisiennes et lyonnaises au début du XX^e siècle)
- le rattachement d'une commune à un syndicat qui fonctionne en gestion déléguée entraîne de facto la délégation de son service d'eau au même opérateur
- plusieurs communes fonctionnant en régie peuvent décider de développer une production d'eau conjointe (nouveau captage, usine de traitement) et confier la gestion de cet équipement intercommunal à un opérateur privé.

Cette dynamique revêt une dimension institutionnelle dans le cadre des structures intercommunales intégrées. En effet, un district hérite obligatoirement des compétences précédemment assumées par un ou plusieurs syndicats associant tout ou partie des communes comprises dans son périmètre.⁶⁰ Lorsque le ou les syndicats assurent la distribution d'eau en régie, le district substitue sa représentation à celles des communes dans les organes de la régie syndicale. Quand le ou les syndicats délèguent la gestion de l'eau à un opérateur, le district reprend à son compte les contrats de délégation sans que ce transfert modifie, tout au moins dans l'immédiat, le mode de gestion des communes qui n'étaient pas syndiquées. Mais, *"tôt ou tard, le district uniformisera le régime des services de l'agglomération"*⁶¹ et il a jusqu'ici été plus facile d'uniformiser le mode de gestion dans un sens favorable à la délégation que de reprendre en régie l'ensemble des services précédemment délégués.⁶² Le district de l'agglomération de Nancy fait exception mais il partait d'une configuration où la ville-centre, Nancy, et la grande majorité des communes du district géraient en régie leurs services d'eau.

Pour une CU, la distribution d'eau est une compétence obligatoire : le ou les syndicats d'eau compris dans son périmètre sont automatiquement dissous et la communauté reprend, pour le compte des communes antérieurement syndiquées, les contrats de délégation en cours. Elle engage alors des négociations pour uniformiser le régime juridique des différents services d'eau. Seule la CU de Strasbourg a généralisé la gestion en régie de la distribution d'eau. Dans la CU de Bordeaux, la préexistence d'un syndicat, formé par la ville de Bordeaux et les communes alentour, qui déléguait la distribution d'eau à la Lyonnaise des Eaux, a immédiatement entraîné l'extension du contrat à l'ensemble des communes de la CU. De la même manière, la préexistence de contrats de délégation pour la gestion des services d'eau de Cherbourg, du Creusot et de Dunkerque a favorisé la généralisation de la gestion déléguée dans les CU dont elles forment le cœur.⁶³ Les villes de Lille et Brest ont conservé leurs services d'eau en régie sans réussir à généraliser ce mode de gestion à l'ensemble de leurs communautés respectives. La régie de la ville de Lyon a fini par disparaître au bénéfice de la CGE qui gérait les services d'eau de nombreuses communes de la communauté urbaine.

Cette dynamique institutionnelle est à l'origine du basculement de la gestion en régie vers la gestion déléguée. Si jusqu'en 1975, les deux modes de gestion progressent conjointement et parviennent à un équilibre en terme de population desservie, la gestion déléguée va désormais progresser à la faveur de changements de mode de gestion.

⁵⁹ J. VIGUIER, *Les régies des collectivités locales*, Economica, Paris, 1992.

⁶⁰ Par contre, si le périmètre du syndicat débordait du périmètre du district, il poursuit sa mission sans changement.

⁶¹ M. BOURJOL, *op.cit.*, p.116

⁶² L'harmonisation des modes de gestion en faveur de la régie suppose, soit d'attendre que les contrats de délégation en cours arrivent à échéance, soit de les racheter.

⁶³ Dunkerque a délégué son service d'eau à la Lyonnaise des Eaux en 1909, Cherbourg a affermé son service d'eau à la C.G.E. en 1962 et Le Creusot en 1965.

Le recouvrement complet des coûts ou la segmentation des services

La dynamique institutionnelle évoquée précédemment fait croître la délégation avec l'échelle de gestion des services. Une première évolution réglementaire va pousser à l'élargissement territorial des services d'eau : l'affirmation du principe de la vérité des prix.

Jusqu'en 1967, le service public d'eau n'est pas astreint au respect de ce principe : le législateur et l'Administration reconnaissent aux communes la possibilité de subventionner une activité qui vise d'abord la satisfaction d'une mission de santé publique, et ce quelque soit le mode de gestion retenu. La réglementation comptable applicable aux services d'eau est alors profondément modifiée. Les services d'assainissement sont d'abord concernés : ils sont qualifiés de SPIC (service public industriel et commercial) en 1967, ce qui signifie que les redevances des abonnés doivent équilibrer leurs dépenses d'investissement et d'exploitation. La mission de santé publique poursuivie par les communes à travers l'organisation de leur service d'eau potable se double d'une mission de protection de l'environnement assignée au service d'assainissement, facturé conjointement aux services d'eau et sur la base du volume d'eau consommée. La première a nécessité des subventions massives. La seconde procède très différemment, attendant d'une tarification au coût complet, les moyens d'atteindre son objectif. Cette démarche va, par contagion, toucher les services d'eau potable.

Dans un premier temps, seules les villes de plus de 10000 habitants doivent équilibrer les budgets d'exploitation et d'investissement de leurs services d'eau potable grâce aux redevances perçues sur les abonnés.⁶⁴ Avec les lois de décentralisation, le principe de la vérité des prix est généralisé à toutes les communes.⁶⁵ En 1988, le législateur introduit des dérogations au principe de l'équilibre budgétaire des services d'eau qui, appliqué à la lettre, provoque des augmentations de prix politiquement intenable.⁶⁶ Les petits services d'eau et ceux dont la population saisonnière est importante sont particulièrement concernés. Dans la lignée de cet assouplissement législatif, la M49 promulguée en 1991 pour intégrer les principes du nouveau Plan comptable de 1982, à l'instar de la MO 69-67 qui visait à intégrer ceux du plan comptable de 1958, finit par écarter les services d'eau desservant moins de 3000 habitants.

Le respect du principe de la vérité des prix exerce une forte pression pour la diminution des coûts des services. Le rattachement de services d'eau isolés à des structures syndicales contiguës à leur territoire apparaît comme une solution porteuse de réduction de coût.

La politique européenne de l'Environnement et l'élargissement des territoires de production d'eau potable

Une seconde évolution réglementaire propice à l'élargissement territorial des services, et plus particulièrement de la production d'eau potable, réside dans la normalisation de la qualité opérée par Bruxelles.

En 1975, l'UE prend le relais du Ministère de la Santé Publique pour normaliser la qualité de l'eau potable. Ses directives ne concernent d'abord que les eaux d'origine superficielle puis se généralisent à toutes les ressources, avec la promulgation de paramètres de potabilité à satisfaire. Outre qu'elles renforcent le rythme et l'étendue des contrôles qualitatifs, les directives européennes conduisent à éliminer des eaux potentiellement utilisables à des fins alimentaires celles dont les teneurs en nitrates ou en pesticides dépassent un certain seuil. La réglementation européenne incite finalement à l'abandon de captages qui n'offrent pas les garanties suffisantes (sécurité et

⁶⁴ Instruction comptable MO 69-67 du 12 juin 1969 relatif à la gestion des services de distribution d'eau.

⁶⁵ Interrogé sur la portée des lois de décentralisation, le Conseil d'Etat précise en 1986 "Des dispositions législatives particulières aux communes interdisent à ces collectivités de subventionner leurs services publics industriels et commerciaux, quel que soit le mode d'exploitation du service, et font obstacle, par suite, aussi bien à l'octroi d'une garantie de recettes qu'à toute forme de subvention".

⁶⁶ Décret du 6 mai 1988.

qualité de la ressource prélevée), à la concentration des sites de traitement (contrôle qualitatif plus sûr et approvisionnement de communes qui ont dû abandonner leur captage) et à l'interconnexion des sites de production pour parfaire la sécurité d'approvisionnement en cas de pollution accidentelle.⁶⁷

Le gain d'économies d'échelle en production (volume traité) et en exploitation (surveillance de la qualité) appelle à l'élargissement des structures intercommunales existantes ou à la création de syndicats spécialisés dans la production d'eau potable. On peut mettre au compte de cette recherche d'économie d'échelle la disparition de grandes régies urbaines dont le territoire de gestion était resté communal et qui ont, au cours des années 1980, rallié les syndicats implantés à leur périphérie et adopté, de ce fait, leur mode de gestion, la délégation.

2.4. Conclusion

L'histoire des formes institutionnelles d'organisation des territoires est riche à plus d'un titre. Née du nombre pléthorique de collectivités locales en France, elle révèle surtout le degré très variable de succès rencontré par les dispositifs de regroupement proposés par le législateur. La "réussite" de l'intercommunalité rurale est surtout quantitative. Ce succès masque en fait une forte dispersion des compétences exercées et le transfert de la pénurie de moyens des communes rurales vers les syndicats. L'"échec" de l'intercommunalité urbaine nous enseigne que le bras de fer engagé par l'Etat était sous-tendu par la promotion d'une logique en contradiction avec les objectifs affichés. Il est en effet paradoxal que l'Etat ait cherché à fixer, à la place des élus, les compétences qu'il leur fallait transférer, sans parler du périmètre auquel devait s'exercer leur coopération, alors que les regroupements urbains renvoient à une conception organique de l'intercommunalité, où la notion de territoire prime sur celle d'espace et qu'il ne s'agit plus, dans cette perspective, d'optimiser le développement d'équipements techniques mais de constituer de nouveaux territoires d'exercice du pouvoir politique.

A cet égard, les services d'eau potable sont plutôt symptomatiques de l'évolution des formes institutionnelles d'organisation du territoire. Si, en nombre de communes comme en nombre d'habitants, la majorité s'inscrivent dans des structures intercommunales, la formule syndicale y règne en maître. Les critères qui ont tour à tour, et parfois simultanément, contribué à l'élargissement institutionnalisé des services d'eau sont l'accès à la ressource, l'accès aux subventions, le contrôle effectif des délégataires, la taille critique en exploitation et, plus récemment, la réduction des coûts et la sécurité d'approvisionnement. *De facto*, ce ne sont pas les élus qui ont à titre principal procédé à la mise en adéquation des territoires de gestion de leurs services d'eau et des caractéristiques géophysiques et techniques de ces derniers. La contribution des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture a été déterminante dans le tracé des services en milieu rural. Dans les villes petites et moyennes, ce sont plutôt les opérateurs qui ont opéré une rationalisation des territoires de gestion des services d'eau. Il faut souligner ici que cette rationalisation s'accommode d'un déphasage entre l'échelle réelle des opérations et la base institutionnelle des services. Si les opérateurs ont toujours poussé à la création de syndicats, c'est sans doute moins pour rééquilibrer, à leur désavantage, un rapport de force de toute évidence inégale, que parce que l'intercommunalité syndicale favorise la délégation de services. Les grandes villes, jalouses de leur ressource, ont subi l'élargissement technique de leurs services, et se sont, pour certaines d'entre elles, retrouvées encerclées par des syndicats en situation de délégation dont il leur a fallu adopter le mode de gestion.

Si la présence d'opérateurs peu nombreux a pu pallier l'éclatement communal, c'est à la faveur de la dispersion du pouvoir politique local que les opérateurs ont pu se développer : ces deux

⁶⁷ En 1985, les 34400 communes rurales s'approvisionnent à partir de 1030 points de prélèvement d'eau de surface et 28920 points de captage d'eaux souterraines dont plus de 6000 délivrent une eau dont la qualité présente régulièrement des caractéristiques non conformes aux normes européennes.

phénomènes sont nécessaires à l'explicitation de l'exception française en matière de gestion des services d'eau.

3. Les communautés de la Loi Chevènement : un atout pour la durabilité des services d'eau ?

En 1992, de nouvelles structures de gestion intercommunale sont proposées aux communes à travers la loi ATR. Surtout, en 1999, la loi Chevènement, définit trois communautés intégrées : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine, auxquelles les communes peuvent ou doivent transférer leurs compétences en eau et en assainissement. Ces structures doivent s'articuler autour d'un projet de développement économique. Aucun ne peut aujourd'hui se concevoir en dehors de toute préoccupation environnementale, sans s'inquiéter de sa durabilité. Les services d'eau et d'assainissement tombent évidemment sous l'appellation de services environnementaux. Ils constituent des organisations pertinentes pour évaluer la prise en compte des principes du développement durable par les politiques publiques locales et analyser l'impact de leur communautarisation sur la durabilité de leur gestion.

Le premier objectif de la loi est de simplifier le paysage institutionnel de l'intercommunalité. La communauté urbaine est réservée aux grandes agglomérations, la communauté d'agglomération aux agglomérations de moindre importance et la communauté de communes au monde rural. Aucune commune ne peut appartenir à deux EPCI à fiscalité propre. Les districts, communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle doivent disparaître au profit d'une des trois formules communautaires.

Tableau 5 – Principales caractéristiques des CU, CA et CC

Caractéristiques	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
Population	Plus de 500 000 hab.	Moins de 500000 hab.	
Taille de la commune la plus importante	Plus de 50 000 hab.	Plus de 15 000 hab.	
Objectif	Elaborer et conduire un projet de développement et d'aménagement de leur territoire		
Remarques	Le périmètre ne peut pas être identique à celui d'un département Une commune ne peut être isolée au milieu d'un groupement		

La simplification provient aussi de l'ampleur des compétences transférées, et des conséquences de ces transferts sur les EPCI, notamment syndicaux, pré-existants.

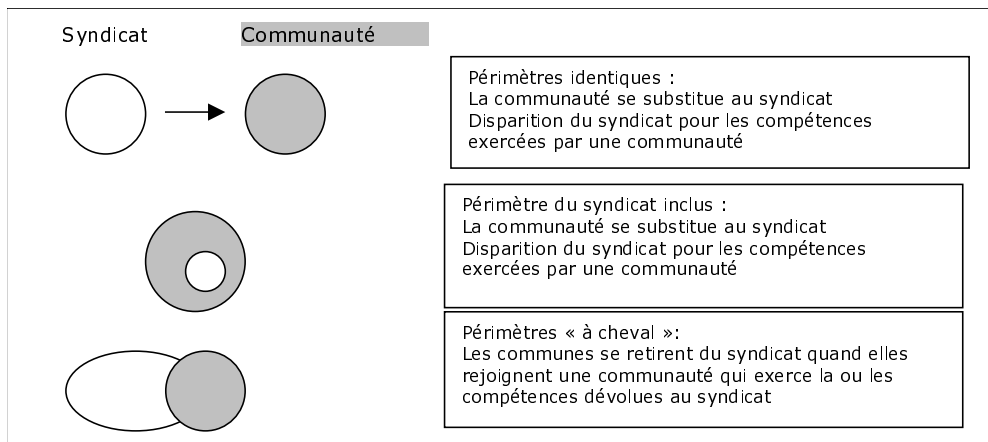
Tableau 6 – Compétences des CU, CA et CC

Communauté Urbaine	Communauté d'Agglomération	Communauté de Communes
<p><u>Compétences obligatoires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - développement et aménagement économique, social et culturel - aménagement de l'espace - équilibre social de l'habitat - politique de la ville - gestion des services d'intérêt collectif (assainissement et eau, cimetière,...) - protection et mise en valeur de l'environnement et politique de cadre de vie 	<p><u>Compétences obligatoires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - développement économique - aménagement de l'espace communautaire - équilibre social de l'habitat - politique de la ville <p><u>Compétences optionnelles (3 parmi 5)* :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - aménagement et entretien de la voirie - assainissement - eau - protection et mise en valeur de l'environnement - équipements culturels et sportifs 	<p><u>Compétences obligatoires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - aménagement de l'espace - actions de développement économique <p><u>Compétences optionnelles (1 parmi 4)* :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - protection et mise en valeur de l'environnement - politique du logement et du cadre de vie - création, aménagement et entretien de la voirie - équipements culturels et sportifs

*Les CA et les CC peuvent choisir l'ensemble des compétences optionnelles proposées.

Le sort des EPCI antérieurs dépend de la superposition de leur territoire et de celui des communautés, mais aussi de la nature de la compétence concernée.

Figure 1 - Conséquences de la superposition des territoires des communautés et des syndicats



La substitution de la communauté au syndicat entraîne la disparition ou l'amputation du syndicat, si et seulement si la compétence transférée est de nature obligatoire ou optionnelle. Sous cette condition, la compétence est exclusivement exercée par la communauté. Le transfert donne alors naissance à un véritable service communautaire. Mais la compétence peut aussi être de nature facultative. Dans ce cas, le transfert est partiel : il est opéré par une partie seulement des communes de la communauté. La communauté est alors compétente sur une partie de son territoire. Elle exerce la compétence pour les seules communes membres qui lui en font la demande, sans viser à l'unification du service concerné en terme de prix ou de qualité, comme c'est d'ordinaire le but en cas de transfert. Les communes qui ont fait le choix de conserver la compétence que d'autres ont transféré maintiennent telle quelle l'organisation de leur service. S'il faisait déjà l'objet d'un transfert à un EPCI notamment syndical, ce dernier n'est pas affecté par la création de la communauté. S'il est interdit aux communes d'appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité

propre, il est en effet possible de relever d'une communauté et de continuer à exercer une compétence dans le cadre d'un syndicat, dès lors que cette compétence n'est ni une compétence obligatoire ni une compétence optionnelle de la communauté.

Depuis 1999, le succès de la formule communautaire est indéniable, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Tableau 7 – Evolution des EPCI depuis 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
CU	12	12	14	14	14	14	14
CA	-	50	90	120	143	155*	164
CC	1 349	1 532	1 717	2 032	2 195	2 286	2389
SAN	9	9	8	8	8	6	6
District	305	242	171	0	0	0	0
Communauté de villes	5	1	0	0	0	0	0
Syndicats	17 050	17 050	17 050	17 050	17 050	17 050	

dont 5 issues de la transformation de CV et 2 de la transformation de SAN. Les districts sont le plus souvent ruraux et se sont donc plutôt transformés en CC

Source : DGCL

Globalement, 31424 collectivités locales appartiennent à des communautés, soit 87% des communes françaises. *A priori*, le territoire de gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement est susceptible d'être fortement impacté par l'ampleur de ce succès. Ils forment en effet l'objet premier des syndicats avant 1999. Tout dépend en l'occurrence des choix opérés par les communautés d'agglomération et des communautés de communes pour lesquelles les compétences en eau et en assainissement ne sont pas obligatoires. A ce jour, seules les données relatives aux communautés d'agglomération sont disponibles au niveau national.

Tableau 8 – Compétences optionnelles des CA en 2004

Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	90,2%
Voirie d'intérêt communautaire	80,4%
Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	81,8%
Assainissement	60,1%
Eau	35,6%

Source : DGCL

60% des CA ont retenu l'assainissement contre seulement 35% l'eau potable. La place relativement importante de l'assainissement tient sans doute en partie au bonus dont profitent les communautés qui retiennent cette compétence (DGF majorée)⁶⁸. Surtout, le transfert de l'assainissement est moins compliqué que celui de l'eau potable. Les services d'eau potable sont dans leur majorité délégués à des opérateurs privés, à travers des structures syndicales. Or les modalités d'exercice d'une compétence par une communauté (exclusivité, intégration) obligerait les communes anciennement syndiquées à sortir de leurs syndicats, pour transférer cette compétence à la communauté. L'existence de syndicats solidement établis, tant d'un point de vue technique que politique, a sans aucun doute joué un rôle dans les décisions de non transfert de l'activité en eau potable.

⁶⁸ Le calcul du CIF, coefficient d'intégration fiscal, rentre dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement que l'Etat verse aux collectivités. Or la redevance assainissement entre dans le calcul du CIF. Il y a donc une incitation financière à choisir la compétence assainissement.

Dans cette étude, nous nous concentrons sur les services communautaires ayant fait l'objet d'un transfert obligatoire ou optionnel.

La communautarisation modifie ou non l'échelle de gestion du service. Dans tous les cas, elle suppose l'intégration de services qui sont à l'origine communaux et/ou intercommunaux. Cette réorganisation se traduit notamment par une décision sur le mode de gestion du service d'eau et/ou d'assainissement communautaire. Le choix de la communauté prend forme dans la durée: à sa création, la communauté hérite des modes de gestion antérieurs et se substituent aux communes ou syndicats de communes dans l'exécution des contrats de DSP en vigueur, jusqu'à leur échéance.⁶⁹ Ce choix peut (doit ?) s'appuyer sur une analyse comparative des mérites respectifs des différentes organisations. Il doit être cohérent avec la politique affichée, notamment sur le plan environnemental.

La création d'un service communautaire modifie le poids respectif des acteurs lors des négociations avec les opérateurs privés. La communauté est plus qu'une commune en mesure de définir une stratégie contractuelle qui suppose, soit la résiliation ou la poursuite des contrats, soit la mise en place d'une concurrence entre les délégataires opérant à son échelle.

La réorganisation consécutive à l'intégration des services est plus profonde dans le cas des communautés que lorsqu'elle résulte d'un regroupement en syndicat. On se souvient qu'un syndicat d'eau potable peut limiter son objet à l'une des deux activités de production et de distribution d'eau. Ce n'est pas le cas d'une communauté dont la responsabilité en cas de transfert de la compétence eau englobe la production et la distribution d'eau. La communauté dispose d'une maîtrise d'ouvrage complète. Ce mécanisme (unification de la maîtrise d'ouvrage ou intégration du service) donne à la communauté la possibilité de planifier l'ensemble des investissements et d'élaborer une politique de gestion du patrimoine à l'échelle de son périmètre. C'est donc un atout important pour améliorer la durabilité des services d'eau et/ou d'assainissement.

Cette maîtrise d'ouvrage intégrée s'accompagne du transfert de la totalité des moyens humains, matériels, immobiliers et financiers précédemment détenus par les communes. A la différence des syndicats dont les moyens sont librement définis par les communes au moment du transfert de compétence, les communautés héritent obligatoirement de la pleine propriété des moyens précédemment consacrés à l'exercice des compétences qui leur sont transférées. Pour se faire, les communes doivent réaliser un inventaire exhaustif du patrimoine et des moyens humains dédiés aux services concernés.⁷⁰

Une commission d'évaluation des charges transférées est créée par la communauté pour procéder au transfert du patrimoine. Toutes les communes y sont représentées et ses propositions d'évaluation sont soumises à l'accord des conseils municipaux à la majorité qualifiée. Ce n'est donc pas la communauté qui décide en dernier ressort. Cette étape de valorisation du patrimoine est un atout pour la durabilité des services transférés dans la mesure où elle actualise les connaissances sur le patrimoine et permet d'initier un processus de suivi du patrimoine.

69 La loi précise dans son article 61 (article L5211-25-1 du CGCT) le principe du maintien des contrats : "Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution". L'EPCI étant substitué aux communes dans les contrats conclus par ces dernières, le changement de personne morale est généralement constaté par voie d'avenant.

70 La loi démocratie de proximité (27/02/02) précise les modalités de transfert en énonçant que "les agents n'ont d'autre choix que celui d'être transférés, avec ou sans leur accord, lorsque l'activité correspond à un service entièrement transféré".

Pour ce qui concerne la participation des abonnés aux décisions des services, la loi ATR prévoit la mise en place de commission consultative pour les services publics locaux tels que l'eau ou l'assainissement. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce le pouvoir de ces commissions et oblige à leur mise en place dans certains cas, notamment par les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 100 000 habitants, et ce pour l'ensemble des services publics délégués ou exploités en régie autonome (article 1413-1 du CGCT). La loi Chevènement ne prévoit rien de particulier en la matière. La commission est présidée par le président de la communauté. Elle est composée de membres de l'assemblée délibérante (désignés à la proportionnelle) et de représentants d'associations locales (nommés par l'assemblée délibérante). En fonction de l'ordre du jour, elle peut, sur proposition de son président, inviter un expert à participer à ses travaux. Dans tous les cas, la commission n'est consultée que pour avis. Elle examine ainsi tous les ans le rapport établi par le délégataire de service, les rapports du maire sur le prix et la qualité de l'eau ou de l'assainissement. Elle doit aussi se prononcer sur le choix du mode de gestion opéré par la communauté.

Une quelconque amélioration de la durabilité sociale et politique est plutôt à chercher du côté de la représentation politique dont une communauté est porteuse, à la différence d'un syndicat où les communes sont représentées à raison de deux membres chacune, et le plus souvent par des techniciens et non par des élus.

Le principe de représentation des communes au sein du conseil de communauté est en revanche fixé par l'ensemble des conseils municipaux concernés. Soit les communes conservent le mode de représentation syndicale, à savoir deux élus par commune, soit elles définissent une autre clé de répartition. Le plus souvent, chaque commune est représentée au prorata de sa population. Si les communautés ne sont pas élues au suffrage universel direct, elles présentent une dimension plus politique que les syndicats traditionnels. On peut dès lors supposer que le caractère socio-politique de la durabilité des services d'eau et d'assainissement sera mieux appréhendé par ce type de structure, qu'il ne l'était à travers les syndicats.

Chapitre 2 - La durabilité des services d'eau potable et d'assainissement : concepts, mesures et expériences

Auteur : C. PEZON

L'objectif de cette partie est de mettre au point des outils opérationnels pour mesurer la durabilité des services d'eau potable et d'assainissement. Ces outils seront ensuite testés dans la partie 3 pour apprécier l'effet de la réorganisation territoriale des services sur la durabilité de leur gestion. Ce travail de construction d'outils ne part pas de rien : la méthode des 3E élaborée par le Water 21 indique la marche à suivre pour évaluer la durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en dissociant 3 dimensions à la durabilité (économique, environnementale et éthique). Les indicateurs de performance développés au laboratoire GEA peuvent aussi être mobilisés pour apprécier, cette fois, la durabilité de la gestion d'un service. Nous verrons que ces deux approches sont très complémentaires, puis ferons une synthèse des expériences conduites pour mesurer la qualité des services sur base des indicateurs de performance.

1. Les dimensions de la durabilité : définitions

La durabilité d'un service d'eau potable ou d'assainissement peut se décliner en trois dimensions : environnementale, économique et éthique. Cette approche ou méthode est connue sous le nom des 3E. Initialement appliquée aux ressources en eau, cette méthode a ensuite été adaptée pour évaluer la durabilité des services d'eau et d'assainissement. Bernard Barraqué, Antoine Grand d'Esnon et Bernard de Gouvello l'ont ainsi appliquée au service d'eau et d'assainissement d'Amiens en 1997.

La définition la plus générale de la durabilité d'un service d'eau et d'assainissement est la suivante :

un service d'eau potable et d'assainissement est durable (1) s'il distribue (rejette) une eau conforme aux normes et (2) assure le renouvellement de son capital (3) sur la base d'un tarif acceptable par les abonnés

Chacune de ces conditions renvoie à une dimension de la durabilité.

1.1. Durabilité environnementale

La première condition mêle des enjeux de santé publique à des préoccupations d'ordre purement environnemental.

Les services d'eau potable doivent distribuer une eau conforme aux normes, sans compromettre l'approvisionnement des générations futures, donc sans exercer sur les ressources (bassin versant du lieu de prélèvement) une pression risquant de dégrader leur qualité ou leur disponibilité.

Les services d'assainissement doivent procéder à un traitement approprié des effluents collectés par leurs réseaux. Se faisant, ils contribuent à la préservation ou à l'amélioration des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins des usagers présents et futurs, situés à l'aval.

En Europe, les critères de potabilité et la qualité des effluents font l'objet de normes partagées par tous les pays de l'Union. Si les critères européens de potabilité ont peu fait évoluer les critères qui prévalaient au niveau national (à l'exception notable de la teneur en nitrate), ceux d'épuration définis en 1991 par la Directive du Conseil n°91/271 du 21 mai 1991 relative au traitement des

eaux urbaines résiduaires affichent au contraire des objectifs ambitieux au regard des situations qui prévalaient en France, en Italie et au Portugal.

1.2. Durabilité économique

La deuxième condition (la reconstitution du capital) signifie que les services doivent assurer l'entretien du patrimoine (stations de traitement et d'épuration, réseaux de distribution et de collecte) qui garantit l'approvisionnement des abonnés actuels, mais aussi anticiper son renouvellement pour répondre aux besoins des abonnés futurs.

Un service est économiquement durable s'il dispose des ressources nécessaires pour préserver son patrimoine et assurer sa transmission aux générations futures.

Ses ressources financières peuvent avoir deux origines : les abonnés et les contribuables. Si rien n'oblige fermement les services à trouver dans les recettes d'abonnement la source unique de leurs revenus, la tendance doit toutefois s'inscrire dans cette perspective, dans la limite autorisée par la durabilité "éthique".

1.3. Durabilité éthique

La durabilité éthique est la dernière condition à la durabilité d'un service d'eau potable et d'assainissement. Elle pose que le tarif doit être accepté par les abonnés : ils doivent avoir la capacité de payer le service qui leur est rendu et, quand leur pouvoir d'achat est suffisant, être disposés à le faire.

Toutes choses égales par ailleurs, le tarif d'un service est d'autant plus élevé que l'exigence de couverture des coûts est forte. En Europe, les abonnés ont été progressivement sollicités à titre principal pour assurer le recouvrement des coûts, du coût d'exploitation d'abord, de celui des investissements ensuite.

Couplée aux objectifs environnementaux élaborés au niveau européen, l'exigence de recouvrement du coût complet des services peut se heurter à l'insolvabilité de certains abonnés. Des mesures d'exonération partielle ou totale peuvent s'appliquer à certains abonnés ou dans des contextes spécifiques, afin d'éviter l'exclusion des plus démunis du service essentiel qu'est la distribution d'eau potable. La dimension éthique de la durabilité se traduit alors par des soucis d'équité. En France, en Italie et au Portugal, c'est moins la capacité à payer des abonnés qui limite l'application brutale de la tarification au coût complet des services, que leur disposition à le faire.

La disposition des abonnés à s'acquitter de leur facture d'eau dépend du niveau absolu du tarif de l'eau, mais pas seulement. Elle repose aussi sur leur adhésion à la gouvernance du service. En ce sens, un service est éthiquement durable s'il fait l'objet d'une "bonne" gouvernance. Le glissement progressif du statut des abonnés d'usagers à celui de clients ou de consommateurs a fait naître des obligations. La gouvernance du service d'eau et d'assainissement qui se limitait à une relation bilatérale entre l'autorité organisatrice (la commune dépositaire de la politique générale du service) et l'exploitant public ou privé du service (responsable opérationnel) doit désormais ménager un espace aux abonnés. Destinataires du service, ils peuvent en apprécier la qualité ; contributeurs à titre principal, ils entendent être informés des décisions qui sont susceptibles d'en modifier la qualité ou le prix, voire en infléchir le processus. La pression réelle ou potentielle exercée par les abonnés pousse l'autorité organisatrice à faire connaître ses objectifs et à convaincre de sa capacité à les atteindre (contrôle des résultats).

2. La mesure de la durabilité : la méthode des 3E

La méthode des 3E diagnostique la durabilité d'un service d'eau et d'assainissement sur la base des trois dimensions précédemment définies. Est réputé durable un service dont le niveau de recettes *réelles* permet le recouvrement du coût complet *théorique*. La démarche consiste à estimer le coût de la satisfaction des deux premières dimensions de la durabilité (économique et environnementale) puis à comparer ce coût théorique aux recettes du service, pour savoir si le niveau tarifaire pratiqué est suffisant.

En pratique, il s'agit donc de reconstituer les coûts d'investissement et d'exploitation d'un service durable sur les plans environnemental et économique, à partir d'éléments tels que la qualité des eaux prélevées, la quantité d'eau produite et distribuée, le nombre d'abonnés, la densité de la population, la topographie du périmètre concerné, etc.

Les coûts d'investissement sont estimés sur la base de la valeur à neuf des équipements, pour être à la hauteur du capital qu'il s'agit de reconstituer. Implicitement, les amortissements théoriques de ces infrastructures neuves sont équivalents aux amortissements basés sur la valeur historique des infrastructures, augmentés des provisions pour renouvellement qui permettent d'ajuster la capacité de financement du service à la valeur actuelle des équipements à renouveler.

Les coûts d'exploitation (entretien, consommation d'énergie) sont estimés pour le patrimoine existant. Le coût des activités de gestion de la clientèle et de facturation, sont déterminés par le nombre d'abonnés du service et le nombre de relevés de compteurs et de factures assurés chaque année.

In fine, la comparaison du coût complet théorique aux recettes réelles permet de savoir si le tarif en vigueur est à la hauteur des besoins d'un service d'eau durable. Dans le cas contraire, reste à savoir si le tarif d'équilibre serait accepté par les abonnés. Si tel est le cas, le service est réputé durable, dans le cas contraire, il ne l'est pas.

Si $CC_{théorique} > R_{réelles} \Rightarrow T_{théorique} > T_{réel}$ et $T_{théorique}$ pas accepté par les abonnés
alors le service n'est pas durable

Si $CC_{théorique} > R_{réelles} \Rightarrow T_{théorique} > T_{réel} \rightarrow T_{théorique}$ accepté par les abonnés
ou

Si $CC_{théorique} < R_{réelles} \Rightarrow T_{théorique} < T_{réel}$
alors le service est durable

La principale faiblesse de la méthode des 3E réside dans sa dernière étape : comment anticiper la disposition des abonnés à payer un tarif plus élevé que le tarif en vigueur ? En la matière, des critères ont été proposés, au niveau international, et promus par l'OCDE notamment. L'indicateur retenu est souvent en rapport avec le revenu des ménages (brut ou disponible). Sur la base d'une étude réalisée en 2002 en Angleterre, la facture ne pourrait excéder 3% des revenus des ménages sauf à rendre difficile son paiement par les abonnés (Fitch & Price, 2002). En 2001, en France, la facture pèse 1,2% du budget des ménages. Une étude récente montre qu'un découpage de la population par décile de revenus fait apparaître que la facture d'eau potable représente de 0,61% à 2,32% du budget des ménages, par ordre décroissant de revenus (Reynaud, 2006). Le premier 1% des ménages les plus pauvres assume en moyenne une facture d'eau potable qui représente 4,8% des revenus. Il pourrait donc être intéressant d'analyser la part des revenus alloués au paiement de la facture d'eau potable et d'assainissement par les abonnés d'un service donné. Dans la mesure où cette démarche est pour l'heure impraticable (les bases de données sont nationales et ne peuvent descendre au niveau des services, notamment la base INSEE sur les

revenus des ménages), un indice de durabilité éthique réside dans les conflits que le niveau des tarifs peut faire naître au niveau local. Ces conflits peuvent se déclarer dans les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) ou à travers les recours juridiques intentés par les abonnés contre leurs services. Les CCSPL sont en effet consultées par les collectivités à l'occasion de décisions clés telles que le choix du mode de gestion des services, la programmation d'investissement ou la révision des prix. De son côté, la jurisprudence du Conseil d'Etat est riche de décisions consécutives à des recours formés par les abonnés à la suite de décisions ayant entraîné des augmentations de prix (Pezon 2004).

A ce jour, peu d'études ont appliqué la méthode des 3E. En France, le service d'eau d'Amiens a fait l'objet d'une telle évaluation en 1997 (de Gouvello, Barraqué). Plus récemment, le BIPE a proposé une évaluation de la durabilité des services d'eau et d'assainissement de 8 capitales européennes (BIPE, 2005).

3. La mesure de la durabilité : les indicateurs de performance

3.1. Présentation générale

Un panel d'indicateurs de performance peut aussi permettre de diagnostiquer la durabilité d'un service d'eau potable et d'assainissement. Même s'ils n'ont pas été élaborés dans ce but (mais dans celui évident de mesurer la performance d'un service), il est en effet facile de les mobiliser en conservant une lecture en trois dimensions de la durabilité.

Contrairement à la méthode des 3E qui reconstitue le coût théorique d'un service durable, l'approche par indicateurs cherche à analyser la situation réelle d'un service et à comparer les résultats de l'exploitant aux objectifs assignés par l'autorité organisatrice. Distribuer/rejeter une eau conforme aux normes relève quasiment d'une obligation de résultat pour l'exploitant d'un service. Elle fait l'objet de trois indicateurs (indicateur sanitaire qui mesure la conformité de l'eau potable aux normes sanitaires et indicateurs environnementaux qui mesurent la conformité des effluents aux normes environnementales et le traitement des boues en aval des stations d'épuration) qui permettent de repérer rapidement le caractère durable ou non d'un service sur le plan environnemental. Un dernier indicateur (consommation de ressources) peut par ailleurs être mobilisé pour caractériser la pression exercée par le service d'eau sur la ressource en terme de prélèvement et indiquer le caractère durable de l'approvisionnement du service.

La capacité réelle du service à assumer le renouvellement de son patrimoine peut aussi être rapidement révélée par quelques indicateurs. Ainsi, la mesure de la vétusté du patrimoine (rapport des amortissements sur la valeur historique du patrimoine) indique le niveau des efforts financiers à produire pour assurer son renouvellement. Le taux de renouvellement du réseau indique le rythme auquel ce patrimoine - le plus coûteux du service - est renouvelé, donc l'adéquation entre la politique de renouvellement suivie et le niveau de vétusté de cet équipement. Enfin un indicateur financier (capacité de financement) révèle la capacité du service à dégager des moyens suffisants pour financer le renouvellement de son patrimoine.

La dimension éthique du service est traitée de manière plus fruste par les indicateurs de performance. Le caractère soutenable du niveau tarifaire est révélé par deux indicateurs: le taux d'impayés et le niveau relatif du tarif par rapport à ceux pratiqués par d'autres services. Pour autant, le rôle assigné aux indicateurs de performance, donc la façon dont ils sont instrumentalisés par l'autorité organisatrice et le gestionnaire du service, est en soi un indice précieux dans l'appréciation de la durabilité d'un service d'eau et d'assainissement. Les indicateurs de performance sont en effet révélateurs des pratiques de gestion en vigueur au sein du service. Leur

simple existence (ou le fait qu'ils soient calculés et explicitement utilisés comme outil d'aide à la décision) indique que l'autorité organisatrice est en mesure d'identifier ce qui fait obstacle à la durabilité du service. Une lecture des indicateurs sur plusieurs années permet en outre d'apprécier la capacité du service à améliorer sa durabilité. Le rôle joué par les indicateurs de performance dans la relation entre le service et les abonnés (présence ou non d'indicateurs dans le rapport du maire) et, surtout, dans les rapports entre l'autorité organisatrice et le gestionnaire (objectifs formulés sous forme d'indicateurs, contrôle des résultats sur la base d'indicateurs) participe de la durabilité au sens éthique. Les indicateurs garantissent aux abonnés que l'autorité organisatrice est en mesure d'assurer ses responsabilités et de satisfaire un niveau élevé de transparence dans sa gouvernance.

En conclusion, la méthode des indicateurs de performance permet un diagnostic plus rapide que la première, alourdie par l'étape de reconstitution des coûts. Ce constat ne vaut toutefois que pour les services qui tiennent à jour la comptabilité de leurs opérations, et plus particulièrement de celles relatives à leur patrimoine. Il est en effet fréquent de rencontrer des services qui méconnaissent la valeur historique de leur patrimoine et font un décompte très approximatif de leurs amortissements. Dans ce cas, la reconstitution des coûts s'impose et la méthode des 3E est la seule possible.

3.2. Usage des indicateurs de performance

L'usage des indicateurs de performance est plus répandu que la méthode des 3E. L'International Water Association a développé une batterie d'indicateurs permettant d'évaluer la performance des services d'eau potable et d'assainissement. Ce travail s'est prolongé en France par les travaux de Laetitia Guérin-Schneider puis par le rapport des Ingénieurs Généraux du GREF dans le but d'identifier les indicateurs plus particulièrement adaptés au contexte français.

Diverses expériences ont été conduites à travers le monde pour mettre en place un dispositif de mesure de la performance des services. Citons les expériences conduites par la Banque Mondiale (IBNET), le groupe de travail des 6-cities en Scandinavie, le Water Industry Commissioner for Scotland, le projet européen Waterbench, le centre d'échange Aquabench en Allemagne, la Water Services Association of Australia, le VEWIN aux Pays-Bas, le régulateur portugais IRAR ou en France, celle de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR). L'expérience la plus aboutie d'utilisation d'indicateurs de performance est celle du régulateur anglais, OFWAT (Gouel, de Martini, Romieu, 2006).

Tableau 9 - Tableau récapitulatif des expériences de benchmarking des services d'eau et d'assainissement

	IBNET	6 Cities	OFWAT	Ecosse	Aquabench	Waterbench	WSAA	Pays-Bas	Portugal	France
Portée	Internationale : 800 services/ 86 pays	Régionale : 6 villes/ Scandinavie	Angleterre et Pays de Galles	Ecosse : 1 compagnie	Allemagne	Pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie Centrale (EECCA)	Services Australiens et Nv. Zélandes > 50 000 hab.	Pays Bas, 81% du secteur		Collectivités françaises volontaires
Benchmarking	Métrique (+ indicateurs processus)	Métrique + processus (objectif final)	Métrique	Métrique	Métrique+ Processus	Métrique		Métrique+Proce ssus		Métrique
Début	Fin 90's	1996	1990 ?	?	1996	2004, ponctuel		1997		2000
Accessibilité	Internet, gratuite	Confidentialité	Internet, gratuite	Internet, gratuite	Internet, Adhésion	Publique	Sur adhésion	Adhésion		En partie publique
Rôle	Coordination+ formation	Régulation publique	Régulation publique	Régulation publique	Pour le secteur, expertise	Etude amont de collecte et d'exploitation	Coordinations des industriels	Expertise et lobbying		Fournir un outil de benchmarking pour les collectivités
Exploitation Données	Publications benchmarking	Rapport annuel sur les données	Rapports + Fixation Prix	Rapports + Fixation Prix	Rapports d'expertise (2 à 4 fois par an)	Choix d'indicateurs communs	Par les compagnies et les régulateurs	Rapports triannuels		Outils sur le site
Indicateurs	> 40 ?	28			Adaptés à chaque filère	Base de l'OCDE, 11 familles	90	4 grandes familles		21
Partenariats	Soutien autres groupes	Cf initiatives nationales (Norvège, Danemark) ?	Ecosse, 6 cities, WSAA, Pays-Bas, USA	OFWAT		Union Européenne				NON
Visualisation		Fingerprint		Camembère sur l'efficacité	Fingerprint, histogrammes, nuages de points		Diagramme sur l'efficacité	Histogrammes		Nuage de point

Source : Gouel, de Martini, Romieu, 2006

Si ces initiatives ne sont pas identiques, toutes sont tendues vers un objectif : la mesure de la performance soit à des fins de contrôle des services par un régulateur, soit à des fins d'amélioration continue par les gestionnaires des services. La démarche repose sur l'élaboration d'une vaste base de données des caractéristiques techniques et financières des services puis sur la comparaison des services entre eux de façon à identifier les zones de progrès possibles. Ce n'est pas la durabilité en tant que telle qui est évaluée, mais la capacité des services à atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Dès lors que la durabilité est déclinée en sous objectifs, elle peut devenir la cible de la mesure de la performance.

4. La méthode des 3E et les indicateurs de performance : des outils complémentaires pour analyser l'impact de l'intercommunalité sur la durabilité des services d'eau

La méthode des 3E est un instrument d'évaluation de politique publique. Initialement conçue pour évaluer la politique européenne en matière d'environnement, elle a notamment été utilisée pour anticiper les effets de la Directive Cadre sur l'Eau de 2000 sur les coûts des services d'eau et d'assainissement, mesurer les hausses tarifaires qui s'en suivraient et, finalement, évaluer les chances d'application de la Directive.

Appliquée aux services d'eau et d'assainissement, cette méthode peut orienter les décideurs dans leur recherche du périmètre pertinent. Elle permet en effet d'évaluer *ex ante* l'impact d'un changement du périmètre de gestion des services d'eau et d'assainissement sur leur coût théorique et, par comparaison avec les recettes espérées, le caractère durable du service ainsi élargi. Si le coût complet théorique du service élargi est inférieur à la somme des coûts complets des services non regroupés, l'impact de l'intercommunalité sur la durabilité est positif.

A priori, le regroupement de plusieurs services d'eau et/ou d'assainissement en un seul a pour effet de modifier le coût théorique associé à la délivrance d'eau potable et/ou à l'assainissement des eaux usées. En effet, les regroupements observés en France, en Italie et au Portugal interviennent dans une période de forts investissements (pour renouveler les réseaux d'eau potable et épurer les eaux usées conformément à la Directive de 1991). La durabilité des services d'eau et d'assainissement est donc mise à l'épreuve et le regroupement peut être perçu comme porteur de réduction de coût. Le coût théorique du service réorganisé peut en effet s'établir à un niveau moindre que la somme des coûts des services non regroupés du fait de la mutualisation des investissements. Ainsi une seule station d'assainissement peut être programmée à l'échelle du nouveau périmètre de gestion, au lieu de plusieurs à l'échelle des services fragmentés. Se faisant, le respect des normes environnementales et la reconstitution du capital peuvent trouver à s'appliquer à un tarif moindre et la durabilité des services se trouver ainsi améliorée grâce à l'intercommunalité.

La méthode des 3E constitue un outil d'évaluation de nature économique. Elle s'intéresse à la durabilité théorique des services d'eau potable et d'assainissement et permet de répondre à la question : la durabilité des services est-elle ou non améliorée avec l'élargissement de leur périmètre ?

Les indicateurs de performance constituent quant à eux un outil d'évaluation de gestion publique. Alors que la méthode des 3E qualifie un service de durable ou de non durable sur la base d'un coût reconstitué, celle des indicateurs considère les coûts réels du service et qualifie sa durabilité au regard de ses pratiques effectives de gestion.

Ainsi la méthode des 3E ne dit rien de l'écart qui peut exister entre le coût théorique du futur service intercommunal et son coût réel tel qu'observé après élargissement du périmètre de gestion. L'étape de reconstitution des coûts peut en effet aboutir à la détermination d'un coût théorique inférieur au coût observé. La mauvaise gestion du service (ou sa contre-performance) explique bien souvent un tel écart. Rien n'indique qu'un changement de périmètre du service suffira en tant que tel à améliorer la performance du service. Plus précisément, le changement d'échelle du service ne se traduira par une meilleure efficacité que s'il passe par une réorganisation porteuse d'amélioration en terme de gestion. A la limite, les effets sur la durabilité sont des effets induits par cette réorganisation. L'intercommunalité n'est en cause que dans la mesure où elle provoque un changement organisationnel que le service n'aurait pas été capable de produire s'il avait conservé son périmètre d'origine. Au-delà des économies d'échelle, il s'agit donc bien d'appréhender les changements opérés sur les processus de gestion par les nouvelles organisations. En la matière, la méthode des 3E est inopérante, et il nous faut donc la compléter par celle des indicateurs de performance.

La méthode des indicateurs de performance est en effet pertinente pour 1) identifier les sources d'inefficacité et 2) aider le service à accroître ses performances. La durabilité n'est plus un état absolu que le service d'eau atteint ou n'atteint pas, sur un mode binaire, mais un objectif visé par le responsable du service. Les indicateurs de performance l'aident à préciser cet objectif, à identifier les obstacles qui l'empêchent de l'atteindre et lui montrent les dimensions de sa gestion sur lesquelles doivent se concentrer ses efforts pour parvenir à ses fins. Elles peuvent, sans exclusive, concerner la connaissance de ses coûts, la planification de ses investissements ou la gestion de son patrimoine, la maîtrise des flux financiers destinés au financement du renouvellement ou la gestion des fonds provisionnés par son exploitant et leur destination à échéance du contrat de délégation de service, etc. La comparaison des pratiques de gestion avant et après la réorganisation territoriale des services d'eau et d'assainissement permet d'apprécier l'impact de l'intercommunalité sur la durabilité de la gestion des services.

La méthode des 3E et celle des indicateurs de performance sont complémentaires. Si la première est particulièrement pertinente pour évaluer l'impact économique d'un changement d'échelle sur la durabilité d'un service, la seconde permet d'analyser la capacité d'une organisation à développer des pratiques de gestion durable, donc d'évaluer l'impact de la réorganisation des services sur leur durabilité. On peut *a priori* supposer que quand une organisation atteint un faible niveau de performance, l'élargissement du périmètre de gestion est une vaine tentative pour réduire les coûts (le coût théorique est inférieur au coût réel et le diagnostic de la méthode des 3E est inopérant). A l'inverse, si le service affiche un niveau élevé de performance mais que son périmètre est trop restreint, il doit appliquer un tarif qui contrarie sa durabilité (le prix théorique est supérieur au tarif réel).

Références

Alexandre O., 1998, Méthode d'évaluation des coûts d'investissement et d'exploitation des petites stations d'épuration urbaines, *Ingénieries n° spécial Traitement des Eaux*

Barraqué B., 1997 : Sustainability indicators and criteria for water policy formulation – Sustainability of the water services industry: a framework for the search of indicators, Laboratoire LATTS – June

Barraqué B. : Environmental, economic and ethical sustainability of the water services industry – Synthesis of the teams' report – Water 21, Laboratoire LATTS

Barraqué B., de Gouvello B., 1997 : La durabilité des services d'eau et d'assainissement : le cas de la régie d'Amiens (version provisoire), Laboratoire LATTS, décembre

BIPE, 26 avril 2006 : Analyse des services d'eau et d'assainissement de huit capitales européennes au regard du développement durable, 102 p.

Cousquer Y., Dumont J., Hanus F., Lavoux T., Prime J.-L., 2005 : Les indicateurs de performance appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement. Rapport N° 2004 – 0062-1.

Fitch M and H. Price, 2002 : *Water poverty in England and Wales*. Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health, Report, 45 pages.

Gouel C., Fernandez Demartini S., Romieu E. : Les initiatives de benchmarking des services d'eau et d'assainissement, Synthèse technique, ENGREF, 2006.

Guérin-Schneider L., 2001 : Introduire la mesure de la performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France – Instrumentation et organisation, Laboratoire GEA - Thèse en gestion

Kemper K., 1997 : Workshop: sustainability indicators and criteria for water policy formulation – Summary of Session 3: Water Economics, June

OCDE, 2003 : Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau

Pezon C., 2004 : Users' participation in French drinking water services from 1850 to 2003, through the jurisprudence of the Conseil d'Etat, Fourth Watertime Workshop on Participation and transparency in urban water decision-making, November 26, Luebeck, Germany.

Reynaud Arnaud, 2006 : Social Policy, Regulation and Private Sector Involvement in Water Supply, the case of France, UNRISD, Genève, Final Draft, 106 p.

Sawkins J.H. and V.A. Dickie, 2002 : Affordability of Water and Sewerage Services In Great Britain, Report for ScotEcon, ISBN 1-904365-06-x.

Tsanga Tabi M., 2002 : Synthèse des indicateurs de performance produits dans le cadre des travaux relatifs aux services publics d'eau potable et d'assainissement – Prise en compte du concept de développement durable dans l'évaluation de la performance, Laboratoire GSP, Strasbourg

PARTIE 2 - ETUDES DE CAS

Grenoble

Noirmoutier

Emilia Romagna – ATO 5 Bologna - Italie

Vila Nova de Gaia - Portugal

SOMMAIRE

CHAPITRE 1- LA DURABILITÉ DU SERVICE D'ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE GRENOBLE (SEPTEMBRE 2004).....	44
1. <i>Héritage de la compétence en assainissement</i>	44
2. <i>Exclusion de la compétence en eau potable</i>	48
3. <i>Description physique des équipements du service d'assainissement</i>	49
4. <i>La durabilité du service d'assainissement de La Métro par la méthode des 3E</i>	49
5. <i>La performance du service d'assainissement de La Métro</i>	57
6. <i>La Métro et la politique de l'eau</i>	65
7. <i>Conclusion</i>	71

Chapitre 1 - La durabilité du service d'assainissement de la Communauté d'Agglomération de Grenoble (septembre 2004)

Auteurs : C. PEZON

La communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, communément appelée La Métro, est créée en 1999, dès la promulgation de la loi Chevènement. Elle est issue de la transformation juridique d'une communauté de communes créée en 1993, dans le cadre de la loi ATR de 1992. La ville centre, Grenoble, comptant plus de 150000 habitants, la communauté de communes devait évoluer vers une communauté d'agglomération, conformément aux seuils définis par la loi Chevènement.

A sa création, La Métro réunissait 23 communes. En 2004, trois autres communes l'ont rejointe. Elle compte aujourd'hui 396792 habitants mais est située au centre d'une aire urbaine qui compte plus de 500000 habitants. Si La Métro intégrait toutes les communes qui composent cette aire, la deuxième de Rhône-Alpes après Lyon, elle serait une communauté urbaine. Du seul point de vue de ses services d'eau et d'assainissement, la situation serait radicalement différente. La Métro serait alors le maître d'ouvrage exclusif de tous les équipements qui assurent l'approvisionnement en eau potable et la collecte et l'épuration des eaux usées. La Métro créée en 1999 est seulement compétente en assainissement. Elle a donc laissé l'organisation des services d'eau en l'état.

1. Héritage de la compétence en assainissement

L'assainissement est une compétence optionnelle en communauté d'agglomération. Dans la mesure où la communauté de communes préexistante était compétente en assainissement, il a semblé naturel que la communauté d'agglomération le soit aussi. La prise de compétence en assainissement s'inscrit donc dans la continuité d'une histoire dont elle marque l'aboutissement en terme d'intégration.

La particularité du service d'assainissement de La Métro est de déborder assez largement du territoire communautaire : il concerne 55 communes dont 26 sont membres de La Métro ou 450000 habitants dont moins de 300000 résident sur le territoire de La Métro. Pour le Directeur de la régie d'assainissement de La Métro, Jacques Raoux, ce système d'assainissement est le résultat historique d'un processus qui a commencé par une "guerre" entre DDA et DDE, en 1972, lorsqu'ils ont tenté d'élaborer un schéma directeur d'assainissement pour la cuvette grenobloise.

Ce schéma prévoyait la gestion de l'assainissement à l'échelle des 5 bassins versants, chaque bassin se trouvant équipé d'une station d'épuration :

- sur la rive gauche de l'Isère avec une station d'épuration à Murianette
- sur la rive droite de l'Isère avec une station à la Tronche
- à Grenoble avec une station sur la presqu'île de l'Isère
- sur la rive gauche du Drac (SIAS devenu SIRD) avec une station à Sassenage
- au Sud de Grenoble, le SIADI (Drac inférieur) avec une station à Echirolles.

1.1. Le SIEPARG de 1972

Un syndicat intercommunal d'étude et de programmation pour l'aménagement de la région grenobloise (SIEPARG) est créé. Il englobe Grenoble et des communes limitrophes. Rapidement, des communes du Nord-Est de Grenoble (Meylan, Corenc et La Tronche) s'y rallient. Se faisant, elles sortent des prescriptions du schéma directeur, en adhérant à la section facultative Assainissement du SIEPARG.

La commune d'Echirolles suit leur exemple en négociant avec Grenoble le raccordement sur ses collecteurs. A peine quelques années après le travail de programmation des services déconcentrés, le schéma directeur de 1972 est caduc.

Jacques Raoux estime que le ralliement rapide d'autres communes au SIEPARG provient vraisemblablement du fait qu'elles espéraient que Grenoble payerait en grande partie la station d'épuration.

Des sections à la carte sont alors créées au sein du syndicat qui compte dès sa création 23 communes :

- section épuration (15 communes, les mêmes qui se partagent déjà la "vieille" station d'épuration)
- 2 sections, l'une de 3 communes, l'autre de 12, qui concernent les tuyaux
- section "eaux pluviales" avec les 5 communes du Sud de l'agglomération.

Des 5 territoires du schéma de 1972, il n'en reste que 3 au début des années 1980. Le syndicat a un fonctionnement atypique. Alors que la représentation des communes y est normalement de 2 représentants pour chacune, quelque soit leur poids géographique, le SIEPARG a adopté un système de représentation plus respectueux du nombre d'habitants : les petites communes ont 2 élus, deux communes en comptent 5 et une 3. La ville de Grenoble a 12 représentants sur un total de 52 conseillers syndicaux. Ce mode de représentation existe depuis l'origine du syndicat. Il a sans doute facilité la transformation du syndicat en communauté de communes (1993) puis en communauté d'agglomération (1999).

Rapidement se pose le problème de la localisation de la station d'épuration. D'après le schéma directeur, Grenoble devait la construire à Sassenage. Mais cette commune change d'avis et n'en veut plus. Jacques Raoux arrive en 1982 à la Direction du service d'assainissement : il se met en quête d'un site pour la future station. Fontanil accepte : elle dispose d'un site originellement réservé à EDF et de fait disponible. Fontanil est aussi sensible aux recettes issues de la taxe professionnelle. La commune abrite déjà une station destinée à épurer les rejets de son abattoir et des communes limitrophes (formant la section composée de 3 communes). La station du syndicat sera construite sur le même site. Il n'existe alors plus que deux territoires, au lieu des 5 initialement planifiés.

En 1983, suite à une injonction du Ministre de l'environnement, une station d'épuration doit être construite. Elle est la contrepartie de la construction du barrage de St Egreve : EDF conditionnait la construction d'un nouveau barrage au traitement de ses effluents par Grenoble, pour qu'ils ne s'accumulent pas dans la future retenue !

La station sera financée par toutes les communes du SIEPARG adhérant à la section assainissement, ainsi que par les communes partenaires situées hors du syndicat, via leurs syndicats respectifs. En 1985, une concession est signée avec la SDA (50% CGE et 50% Lyonnaise), sans obtention de l'unanimité au sein du comité syndical. Les travaux sont achevés en

1989. Le contrat de concession doit durer jusqu'en 2014, soit 25 ans après la mise en service de la station.

En 1991, la jonction avec les communes du Nord s'achève : les eaux usées du premier syndicat sont donc aussi épurées par le SIEPARG dont le territoire couvre désormais les 55 communes initialement divisées en 5 secteurs par le schéma directeur. Ce syndicat est compétent pour les seules activités intercommunales représentées par la grande collecte et l'épuration. Chaque commune est restée compétente pour collecter ses eaux usées et procède soit par voie de régie (comme à Grenoble), soit par voie de délégation (Sassenage par exemple avec la SAUR).

Rétrospectivement, Jacques Raoux analyse que l'intercommunalité syndicale était une intercommunalité de consensus : elle récupérait ce que les communes ne voulaient pas faire elles-mêmes.

Il se souvient des nombreux débats sur le partage du coût des collecteurs amenant les eaux usées à la station. Pour la station à proprement parler, le coût est partagé au prorata du nombre de m³ assaini. Le tarif au m³ est donc le même pour tous. En revanche pour les collecteurs, les accords suivants sont intervenus :

- sur la rive gauche Isère, 1 F / m³
- pour les communes proches de la station : 0,6 F / m³
- pour celles du Sud : 0,35 F / m³
- pour le Nord-Est : 2,4 F / m³ (avec une ristourne de 1 F par rapport au coût réel).

1.2. La communauté de communes de 1993

L'organisation en communauté de communes suppose que les tarifs de l'activité transférée soient unifiés à l'échelle de son territoire. En l'occurrence, il s'agit des seules activités précédemment assumées par le SIEPARG (grands collecteurs et stations d'épuration). Or il est politiquement trop difficile de passer de 35 c à 1 F / m³ et l'obligation d'arriver à un tarif unique n'est pas respectée.

Le fait marquant de cette brève expérience en communauté de communes réside dans le changement de majorité de la ville de Grenoble et sur ses conséquences : le contrat de concession de la Société Dauphinoise d'Assainissement (SDA) est renégocié. La SDA, filiale de la CGE, était alors titulaire d'un contrat de concession depuis 1985 et dont le terme échoit en 2014. La concession porte sur les deux stations d'épuration et le réseau formé par les grands collecteurs. La communauté de communes a entrepris de renégocier ce contrat dans deux directions : transformer la concession en affermage et clarifier les obligations de la SDA en matière de renouvellement. La transformation du contrat de concession en affermage permettait de mettre un terme à la délégation de maîtrise d'ouvrage qu'un tel contrat suppose et redonnait donc la main à la Régie communautaire sur la gestion de l'ensemble de son patrimoine. Elle a supposé le transfert de personnels de la SDA vers la régie et la révision à la baisse du tarif contractuel et des obligations de la compagnie en matière de financement. La régie s'est appuyée sur l'expertise d'un cabinet extérieur chargé de procéder à un audit complet du contrat. Le poids du passé (l'affaire de l'eau de Grenoble et le cas avéré de corruption auquel la délégation du service d'eau avait donné lieu) et la capacité accrue de négociation de la régie communautaire par rapport à celui du syndicat qui avait initialement contracté avec la SDA ont joué favorablement dans ce rapport de force. La concession a été transformée en affermage, sans que la régie ne reverse à la SDA de dédommagement à hauteur du manque à gagner qu'une telle conversion suppose. Les provisions pour renouvellement étaient au cœur de la négociation. La régie entendait connaître précisément l'étendue de ces provisions et les voir affecter, en fin de contrat, aux besoins de renouvellement du service. Le décompte des provisions a été effectué par le cabinet d'expertise et les contractants ont convenu de faire un état contradictoire des équipements en fin de contrat, pour évaluer les travaux

nécessaires à une restitution en bon état du patrimoine. Dans l'intervalle, les services de la régie surveillent de près les travaux d'entretien et de renouvellement conduits par la SDA, et les provisions constituées à cet effet. Une certaine suspicion règne sur la qualité de l'entretien réalisé par la SDA. A travers son contrôle, la régie communautaire se met donc en situation de pouvoir décider en connaissance de cause du mode de gestion qui succèdera à l'affermage en cours. En effet, bien connaître son patrimoine et l'état dans lequel il se trouve lui permet tant de réduire l'avantage détenu par l'exploitant historique des activités de grande collecte et de traitement par rapport à d'éventuels concurrents, que d'envisager une reprise en régie de ses activités.

En ce qui concerne les réseaux locaux de collecte des eaux usées, la communauté est confrontée au problème du raccordement "sauvage" de communes non membres aux réseaux d'évacuation de communes membres. Les communes négocient entre elles l'accès au réseau piloté par la communauté et mettent cette dernière devant le fait accompli. L'Agence va aider la communauté à convaincre les communes candidates à un raccordement à en négocier les conditions avec elle, en les menaçant de bloquer ses subventions.

La communauté de communes trouve ses limites dans l'absence d'intégration de l'activité transférée. La communauté d'agglomération va mettre fin à une superposition des compétences (collecte communale et épuration intercommunale), et simplifier le dispositif. En même temps, le bref intermède représenté par la communauté de communes a constitué un saut qualitatif important dans la construction de l'agglomération grenobloise et initié un apprentissage dont la communauté d'agglomération profitera.

1.3. La communauté d'agglomération depuis 1999

Une communauté d'agglomération exerce une compétence intégrée : pour l'assainissement cela signifie que les communes lui transfèrent tous leurs équipements d'épuration et de collecte des eaux usées. Par rapport au SIEPARG et à la communauté de 1992, La Métro s'adjoint donc la compétence en réseaux de collecte. Par ailleurs, une communauté d'agglomération exerce une compétence à l'exclusion de tout autre EPCI. Les communes de La Métro qui cumulaient une participation à des syndicats de collecte d'eaux usées doivent en sortir. La Métro se substitue à ces communes dans l'exercice de la compétence en assainissement. Contrairement à toutes les organisations intercommunales qui l'ont précédée, La Métro déroge au principe de la représentation. Elle ne représentera pas les communes concernées auprès des conseils syndicaux auxquels les communes participaient, selon une logique où l'antériorité d'un EPCI faisait obstacle à la modernisation de la carte intercommunale. Les communes doivent quitter les EPCI dont les compétences sont redondantes avec celles exercées par une communauté.

Ces deux mécanismes (intégration et substitution) participent de l'unification de la maîtrise d'ouvrage recherchée par le législateur de 1999. Ils sont les moteurs du changement qu'a connu le service d'assainissement de l'agglomération grenobloise depuis 1999.

Les élus n'ont pas immédiatement pris la mesure des conséquences du transfert de la compétence assainissement à La Métro. En particulier, les élus des communes engagées dans des syndicats d'assainissement ont même pu croire que le mécanisme de la représentation perdurerait dans le cadre de la Communauté d'Agglomération. Jacques Raoux raconte en effet que les services de la préfecture de l'Isère ont laissé entendre que la représentation pouvait s'appliquer, avant de revenir sur cette information pour affirmer que c'est le mécanisme de la substitution qui s'appliquait. Entre temps, le transfert était passé et J. Raoux estime que les communes syndiquées auraient été plus réticentes à ce transfert si elles avaient eu connaissance de ses implications.

Des négociations s'engagent rapidement après cette prise de conscience. Certaines communes ont un réseau de collecte unitaire (pour les eaux usées et pluviales) et d'autres communes ont des réseaux séparatifs (un réseau collectant les eaux usées et un autre les eaux pluviales). Les premières utilisent les équipements communautaires pour évacuer leurs eaux pluviales, alors que les secondes conservent la gestion des eaux pluviales à leur charge, tout en contribuant à la collecte et au traitement des eaux pluviales de leurs voisines. La première conséquence de la réorganisation communautaire du service d'assainissement est un couplage avec la compétence en eaux pluviales. Le transfert conjoint des compétences en assainissement et en eaux pluviales a permis de placer toutes les communes sur le même pied. Cet élément est plutôt favorable à une meilleure gestion intégrée des eaux urbaines grâce à l'exercice d'une responsabilité unique pour toutes les eaux d'écoulement et les eaux usées.

2. Exclusion de la compétence en eau potable

La Métro n'est pas compétente en eau potable, pas plus que la communauté de communes qui l'a précédée ne l'était. Les organisations en place sont donc maintenues : la régie des eaux de Grenoble (REG) qui assure l'alimentation des 150000 habitants de Grenoble de deux localités voisines à partir des champs de captage dans la nappe phréatique du Drac ; le SIERG, syndicat de production d'eau potable auquel adhèrent non seulement toutes les autres communes membres de La Métro soit 220000 personnes mais une vingtaine d'autres, situées à la périphérie du territoire communautaire, à partir de captages dans la Romanche. Le SIERG est une SEM, et son partenaire privé la Compagnie Générale des Eaux. Le SIERG n'assure que l'approvisionnement jusqu'au réservoir, les communes adhérentes se chargeant de la distribution, le plus souvent par voie de délégation à la Compagnie Générale des Eaux. La REG et le SIERG disposent de leurs propres équipements et réseaux, bien qu'ils interviennent sur des espaces géographiques proches.

Techniquement, le transfert de la compétence eau à la communauté supposait que les communes membres du SIERG et comprises sur le périmètre de La Métro quittent le syndicat. Elles s'y sont opposées, conscientes qu'un tel transfert priverait le SIERG de près de la moitié de ses membres et le déstabiliserait profondément au plan financier. Ce transfert annonçait aussi un bouleversement dans l'organisation des services locaux de distribution d'eau potable. Il est en effet probable que la ville de Grenoble aurait pesé de tout son poids pour qu'une régie d'eau potable s'installe progressivement sur l'ensemble du territoire communautaire, par non-reconduction des contrats de délégation en cours.

Pour nos interlocuteurs, c'est clairement le rapport de force entre la REG et le SIERG qui a joué en défaveur de la prise de compétence Eau par La Métro. Au sein de La Métro Grenoble est aussi isolée pour la gestion de l'eau potable qu'elle est centrale pour l'épuration des eaux usées. Elle dispose pourtant d'une capacité en captage d'eau suffisante pour alimenter en eau de très bonne qualité tous les habitants de La Métro. Mais en terme démographique et politique, elle pèse moins que le SIERG qui joue sa survie dans l'exclusion de la compétence en Eau de La Métro.

Cette exclusion prive La Métro d'une compétence intégrée en eau (eau potable, assainissement, eau pluviale). ce qui nuit à la durabilité environnementale des services d'eau potable de la communauté. Seule la croissance géographique et/ou démographique de La Métro sont susceptibles de faire évoluer cette situation : en dépassant le seuil des 500000 habitants, elle devrait en effet adopter le statut de communauté urbaine et exercer simultanément les compétences en eau potable et en assainissement.

3. Description physique des équipements du service d'assainissement

Les eaux usées sont d'abord collectées par des réseaux communaux d'assainissement : La Métro est propriétaire de 23 des 55 réseaux, les autres appartenant aux communes non membres de la communauté. Les réseaux de La Métro représentent 1200 km de canalisations (eaux usées, unitaires et eaux pluviales) et 69 ouvrages annexes. La Métro est aussi propriétaire du réseau formé par les grands collecteurs, d'une longueur de 35 km et d'un diamètre allant jusqu'à 2,20 m, et des 32 stations de pompage qui assurent le transit des eaux usées jusqu'aux deux stations d'épuration, celle du Fontanil (1977) et celle d'Aquapole (1989).

La station du Fontanil traite principalement les rejets des abattoirs de Grenoble et les eaux usées de 3 communes. Elle effectue un traitement primaire des eaux usées par décantation, associé à une épuration biologique par activation des boues. Sa capacité est évaluée à 35 000 Equivalents-Habitants (EH)⁷¹.

La station Aquapole traite les eaux usées de l'ensemble de l'agglomération grenobloise (les 23 communes membres de la Métro et les 22 non membres). Elle effectue un pré-traitement des eaux usées, une décantation physico-chimique et un traitement biologique partiel. Elle a une capacité de 500000 EH, dont 100000 pour les industriels.

La création de La Métro n'a pas modifié le périmètre de gestion du traitement des eaux usées, mais celui de leur collecte. Pour autant, le périmètre de gestion communautaire ne coïncide pas avec le périmètre physique du service d'assainissement. 22 réseaux communaux de collecte sont restés en dehors du champ de responsabilité de La Métro et échappe donc à sa maîtrise d'ouvrage. Dans cette étude, nous laisserons ces réseaux de côté, pour nous focaliser sur le seul service d'assainissement communautaire. Nous ne pourrions toutefois pas ignorer le traitement des eaux usées opéré par La Métro au bénéfice des communes non membres, dans la mesure où la station Aquapole et les grands collecteurs sont dimensionnés pour assurer un service à 55 communes et non aux seules communes membres.

Une conséquence majeure de l'échelle technique du service d'assainissement telle qu'observée avant la création de La Métro est qu'il n'y a pas à attendre d'économie d'échelle particulière en matière d'épuration. Nous ne nous trouvons pas en présence d'un service susceptible de réduire le nombre de stations d'épuration pour permettre la mise aux normes de l'une ou deux d'entre elles. L'activité de traitement du service d'assainissement de La Métro opère en effet déjà à une échelle plus vaste que le territoire communautaire. L'intérêt de la création de La Métro se situe ailleurs.

4. La durabilité du service d'assainissement de La Métro par la méthode des 3E

Nous allons dans un premier temps reconstituer le coût du service d'assainissement de La Métro, en nous plaçant dans l'hypothèse d'un service durable sur les plans environnemental et économique. Nous pourrions ensuite comparer ce coût théorique aux recettes dégagées par le service, pour apprécier l'évolution de sa durabilité. La particularité du service d'assainissement de La Métro entraîne le calcul d'un seul coût théorique : le périmètre du service étant inchangé, le coût théorique avant et après la création de la communauté d'agglomération le sera aussi.

Le coût théorique a été reconstitué pour 2000, année de création de la communauté, 2003 et 2005. La variation du coût entre 2000 et 2003 tient au volume d'eaux usées collectées et traitées.

⁷¹ L'unité Equivalent-Habitant correspond à une estimation de la pollution produite en g/habitant/jour

L'augmentation du coût théorique en 2005 tient aux améliorations nécessaires au respect des normes environnementales. Elles sont prévues dans le cadre du schéma directeur d'assainissement, et supposent l'extension du traitement biologique à l'ensemble des volumes d'eaux usées entrants à Aquapole. Initialement programmée pour 2004, cette extension ne se produira qu'en 2005, et mettra les effluents en conformité avec la réglementation européenne. Les recettes auxquelles sont comparés les coûts théoriques de 2000, 2003 et 2005 sont des recettes réelles. Celles de 2005 nous ont été données par le service d'assainissement qui n'envisage pas d'augmenter le prix de l'assainissement par rapport à 2004.

Tableau 10 - Coûts théoriques et recettes réelles du service d'assainissement de La Métro en 2000, 2003 k€

en k€		2000	2003	Δ2005
Coût d'investissement	Collecte	7797	7906	
	Epuration	2177	2177	380
Coût d'exploitation	Collecte	1576	1470	
	Epuration	8084	8068	265
Coût complet		19634	19621	980
Recettes réelles		21245	21422	

Tableau 11 – Reconstitution des coûts d'investissement en 2000 (euros)

STEP							
	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
Aquapole	61 436 954	Métro	Génie civil	30 718 477	50 ans	614 370	Rapports de la Métro
		SDA	Electromécanique	30 718 477	20 ans	1 535 924	Durées d'amortissement: dires d'expert
						2 150 293	
Fontanil	762 245	Métro	Génie civil	381 123	50 ans	7 622	
		SDA	Electromécanique	381 123	20 ans	19 056	
						26 679	
Total						2 176 972	

Ouvrages annexes							
Stations de relèvement	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
96 postes							
8 gros	640 000	Métro	Génie civil	320 000	30 ans	10 667	Coûts unitaires: dires d'experts
		SDA	Electromécanique	320 000	10 ans	32 000	
11 moyens	660 000	Métro	Génie civil	330 000	30 ans	11 000	Durées d'amortissement: dires d'experts
		SDA	Electromécanique	330 000	10 ans	33 000	
20 petits EU	800 000	Métro	Génie civil	400 000	30 ans	13 333	
		SDA	Electromécanique	400 000	10 ans	40 000	
52 petits EU	2 080 000	Métro	Génie civil	1 040 000	30 ans	34 667	
		Métro	Electromécanique	1 040 000	10 ans	104 000	
Total						278 667	

Réseaux							
	Longueur (ml)	Coût unitaire	Valeur à neuf	Type d'amort.	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Sources et hypothèses
Réseaux intercommunaux							Longueur: SIG
de 80 à 800	21 938	160	3 510 080	génie civil	50 ans	70 202	
de 800 à 1600	2 782	1000	2 782 000	génie civil	50 ans	55 640	
plus de 1600	9 544	3000	28 632 000	génie civil	50 ans	572 640	
	34 264					698 482	
Réseaux transférés							Longueur: SIG
EU et unitaire							
de 0 à 800	750 000	160	120 000 000	génie civil	50 ans	2 400 000	
de 800 à 1500	39 500	1000	39 500 000	génie civil	50 ans	790 000	
plus de 1500	60 500	3000	181 500 000	génie civil	50 ans	3 630 000	
						6 820 000	
Total						7 518 482	

TOTAL 9 974 120

Tableau 12 – Reconstitution des coûts d'exploitation en 2000 (euros)

Calcul des coûts				Source et hypothèses	
Aquapole				CE/an	
Calcul charges salariales épuration hors traitement biologique					
salaires	heures	f/h	salaires fcs	Euros	
MC	952,5	100	95 250	14 529	Coûts unitaires: dires d'experts
EM	147,6	150	22 140	3 377	
HY	15	450	6 750	1 030	
CH	156	250	39 000	5 949	
total pour 10 000 EH				27 373	
total pour 500 000 EH				1 026 473	Pour tenir compte économies d'échelle : 0.75
Calcul charges salariales épuration traitement biologique					
salaires	heures	f/h	salaires fcs	Euros	
MC	223	100	22 300	3 401	Coûts unitaires: dires d'experts Postes : bassin d'aération par insufflation, bassin anoxique, flottateur
EM	42	150	6 300	961	
HY	10	450	4 500	686	
CH	0	250	-	0	
total pour 10 000 EH				5 554	Masse salariale augmentée de 10%
total pour 326 810 EH				181 501	
	10 000 EH	500 000 EH	forfait de 20%	Euros	
fournitures	4 573	228 650	45 730	182 920	Montant des fournitures correspondant à l'ensemble du traitement de l'article, y compris le traitement biologique, moins 20% car tous les effluents ne subissent pas ce traitement
analyses	3049	152 450	30 490	121 960	
Total				304 880	
Calcul autres charges communes aux 2 types de traitement					
		poids matière sèche	volume	Euros	
désodorisation des boues	0.15 E/m3	7 642 000	38 210 000	5 731 500	Coût estimé par expert Comptes de la SDA
energie				476 870	
réactifs				213 789	Hypothèse : la matière sèche représente 20% du volume
total				6 422 159	
Coût d'exploitation Aquapole				7 935 012	
Fontanil					
Calcul charges fixes					
salaires	heures	f/h	salaires fcs	Euros	
MC	1213	100	121 300	18 502	Coût estimé par expert Masse salariale est augmentée de 10%
EM	194,4	150	29 160	4 448	
HY	29	450	13 050	1 991	
CH	156	250	39 000	5 949	
total pour 10 000 EH				33 978	
total pour 35 000 EH				118 924	
	10 000 EH	35 000 EH	forfait de 20%	Euros	
fournitures	4 573	16 006	3 201	12 804	
analyses	3049	10 672	2 134	8 537	
total				21 342	
Calcul charges variables					
				Euros	
energie				6747	Coûts estimés d'après les compte SDA et au prorata des volumes
réactifs				2160	
Coût d'exploitation Fontanil				149 173	
Collecteurs intercommunaux et ouvrages annexes					
	cout au km	coût unitaire			
réseaux intercommunaux					Coût déterminé à dires d'experts
34 km	1 032			35 091	
96 stations					Coût énergie issu des comptes de la SDA
8 gros		2 010		16 080	
11 moyens		1 787		19 654	
20 petits		2 233		44 668	
Electricité				163 534	
Total				279 026	
Réseaux et stations					
Réseaux transférés	cout au km	coût unitaire			
850 km EU et unit	1 032			877 268	coût issu de l'article
Postes					
52 petits		2 233		116 136	hypothèse : les postes gérés par la Métro sont de petites tailles
total				993 404	
Gestion des usagers (facturation, relevé compteurs et gestion clientèle)					
	cout /abonné	nbre abonnés			
gestion	1	143 367		143 367	
Coût d'exploitation total				9 640 248	

Tableau 13 – Reconstitution du coût d'investissement en 2003 (euros)

STEP							
	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel	Source et hypothèses
Aquapole	61 436 954	Métro	Génie civil	30 718 477	50 ans	614 370	Valeurs issues des rapports de la Métro
		SDA	Electromécanique	30 718 477	20 ans	1 535 924	
						2 150 293	Durées d'amortissement: dires d'experts
Fontanil	762 245	Métro	Génie civil	381 123	50 ans	7 622	
		SDA	Electromécanique	381 123	20 ans	19 056	
						26 679	
Total						2 176 972	
Ouvrages annexes							
Stations de relèvement	Valeur à neuf	Entité	Type d'amort.	Valeur amort.	Durée amort.	Coût annuel	Source et hypothèses
<i>101 postes</i>							
8 gros	640 000	Métro	Génie civil	320 000	30 ans	10 667	Coûts unitaires des postes:dires d'experts
		SDA	Electromécanique	320 000	10 ans	32 000	
11 moyens	660 000	Métro	Génie civil	330 000	30 ans	11 000	Durées d'amortissement: dires d'experts
		SDA	Electromécanique	330 000	10 ans	33 000	
20 petits EU	800 000	Métro	Génie civil	400 000	30 ans	13 333	
		SDA	Electromécanique	400 000	10 ans	40 000	
57 petits EU	2 280 000	Métro	Génie civil	1 140 000	30 ans	38 000	
		Métro	Electromécanique	1 140 000	10 ans	114 000	
Total						292 000	
Réseaux							
	Longueur (ml)	Coût unitaire	Valeur à neuf	Type d'amort.	Durée amort.	Coût annuel	Sources et hypothèses
<i>Réseaux intercommunaux</i>							
de 80 à 800	21 938	160	3 510 080	génie civil	50 ans	70 202	Investissements relevant de la Métro
de 800 à 1600	2 782	1 000	2 782 000	génie civil	50 ans	55 640	
plus de 1600	9 544	3 000	28 632 000	génie civil	50 ans	572 640	Caractéristiques du réseau : SIG
Total						698 482	
<i>Réseaux communaux transférés</i>							
de 0 à 800	780 000	160	124 800 000	génie civil	50 ans	2 496 000	Investissements relevant de la Métro
de 800 à 1500	39 500	1 000	39 500 000	génie civil	50 ans	790 000	
plus de 1500	60 500	3 000	181 500 000	génie civil	50 ans	3 630 000	Caractéristiques du réseau : SIG
Total						6 916 000	
Total						7 614 482	
Coût d'investissement total						10 083 454	

Tableau 14 – Reconstitution du coût d'exploitation en 2003 (euros)

Aquapole

Calcul charges salariales épuration hors traitement biologique

salaires	heures	f/h	salaires fcs	Euros	
MC	952.5	100	95 250	14 529	Masse salariale augmentée de 10 %
EM	147.6	150	22 140	3 377	Coûts d'experts
HY	15	450	6 750	1 030	Postes : prétraitement, clarificateur*0.5, comptages des eaux usées, poste de recirculation des boues, déshydratation
CH	156	250	39 000	5 949	des boues*0.8, régulation, analyses, installation
total pour 10 000 EH				27 373	déplacements. (coefficients d'après d'experts)
total pour 500 000 EH				1 026 473	Pour tenir compte économies d'échelle : 0.75

Calcul charges salariales épuration traitement biologique

salaires	heures	prix/heure	salaires F		
MC	223	100	22 300	3 401	Coûts : d'experts
EM	42	150	6 300	961	
HY	10	450	4 500	686	
CH	0	250	0		
total pour 10 000 EH				5 049	
total pour 326 810 EH				165 001	Masse salariale augmentée de 10%

	10 000 EH	500 000 EH	20%		
fournitures	4 573	228 650	45 730	182 920	Montant des fournitures correspondant à l'ensemble du traitement, y compris le traitement biologique, moins 20% car tous les effluents ne subissent pas ce traitement
analyses	3 049	152 450	30 490	121 960	
Total				304 880	

Calcul autres charges communes aux 2 types de traitement

		poids matière sèche	volume	coût annuel	
désodorisation des boues	0.15 E/m3	7 642 000	38 210 000	5 731 500	Coût estimé par expert Coûts énergie et réactifs issus du compte de la SDA, présent dans le rapport de la Métro Hypothèse : la matière sèche représente 20% du volume
énergie				476 870	
réactifs				213 789	
total				6 422 159	

Coût d'exploitation Aquapole 7 918 512

Fontanil

Calcul charges fixes

salaires	heures	prix/heure	salaires F		
MC	1 213	100	121 300	18 492	Coût estimé par expert pour l'ensemble des traitements présentés
EM	194	150	29 160	4 445	
HY	29	450	13 050	1 989	
CH	156	250	39 000	5 946	
total pour 10 000 EH				33 960	Masse salariale est augmentée de 10%
total pour 35 000 EH				118 859	

	10 000 EH	35 000 EH	forfait de 20%	
fournitures	4 573	16 006	3 201	12 804
analyses	3 049	10 672	2 134	8 537
Total				21 342

Calcul charges variables

			coût annuel	
énergie			7 571	Coûts estimés sur la base des comptes SDA 2003 et au prorata des volumes
réactifs			2 232	
total			9 803	

Coût d'exploitation Fontanil 150 004

Collecteurs intercommunaux et ouvrages annexes

	coût au km	coût unitaire		
réseaux intercommunaux				Coût estimé par expert
34 km	1 032		35 091	
101 stations				
8 gros		2 010	16 080	
11 moyens		1 787	19 654	Coût énergie issu des comptes de la SDA
20 petits		2 233	44 668	
Electricité			184 467	
Total			299 959	

Réseaux et stations

Réseaux transférés	cout au km	cout/poste		
880 km EU et unit	1 032		908 230	Coût estimé par expert
Stations				
57 petites		2 233	127 303	hypothèse : les postes gérés par la Métro sont de petites tailles
total			1 035 533	

Gestion des usagers (facturation, relevé compteurs et gestion clientèle)

gestion	cout /abonné	nbre abonnés		
	1	144 797	SDA	144 797
Coût total d'exploitation				9 548 805

1480.5

Tableau 15 – Reconstitution du coût d'investissement en 2005 avec extension biologique (euros)

STEP							
	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
Aquapole	61 436 954	Métro	Génie civil	30 718 477	50 ans	614 370	Valeurs issues des rapports de la Métro
		SDA	Electromécanique	30 718 477	20 ans	1 535 924	
extension	12 958 166		GC : 43 %	5 572 012	50 ans	111 440	Durées d'amortissement et répartition entre génie civil et électromécanique issues de dires d'expert
			electro .57%	7 386 155	20 ans	369 308	
						2 631 041	
Fontanil	762 245	Métro	Génie civil	381 123	50 ans	7 622	
		SDA	Electromécanique	381 123	20 ans	19 056	
						26 679	
Total						2 657 720	

Ouvrages annexes							
Stations de relèvement	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
96 postes							Coûts unitaires des postes (80 000E pour les gros, 60 000 pour les moyens et 40 000 pour les petits) issus de dires d'expert
8 gros	640 000	Métro	Génie civil	320 000	30 ans	10 667	
		SDA	Electromécanique	320 000	10 ans	32 000	
11 moyens	660 000	Métro	Génie civil	330 000	30 ans	11 000	
		SDA	Electromécanique	330 000	10 ans	33 000	
20 petits EU	800 000	Métro	Génie civil	400 000	30 ans	13 333	
		SDA	Electromécanique	400 000	10 ans	40 000	
57 petits EU	2 280 000	Métro	Génie civil	1 140 000	30 ans	38 000	
		Métro	Electromécanique	1 140 000	10 ans	114 000	
						114 000	
Total						292 000	

Réseaux							
	Longueur en ml	Coût unitaire	Valeur à neuf	Type amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Sources et hypothèses
Réseaux intercommunaux							Investissements relevant de la Métro
de 80 à 800	21 938	160	3 510 080	génie civil	50 ans	70 202	
de 800 à 1600	2 782	1 000	2 782 000	génie civil	50 ans	55 640	
plus de 1600	9 544	3 000	28 632 000	génie civil	50 ans	572 640	
Total	34 264					698 482	

Réseaux transférés							
	longueur ml	coût unitaire	montant				Sources et hypothèses
EU et unitaire							Investissements relevant de la Métro
de 0 à 800	750 000	160	120 000 000	génie civil	50 ans	2 400 000	
de 800 à 1500	39 500	1 000	39 500 000	génie civil	50 ans	790 000	
plus de 1500	60 500	3 000	181 500 000	génie civil	50 ans	3 630 000	
Total						6 820 000	Caractéristiques du réseau issues du SIG
Total						7 518 482	

TOTAL **10 468 202**

Tableau 16 – Reconstitution du coût d'exploitation en 2005 avec extension biologique (euros)

Aquapole

Calcul charges salariales

salaires	heures	f/h	salaires fcs	Euros	
MC	1213	100	121 300.00	18 502	Masse salariale augmentée de 10 %
EM	194.4	150	29 160.00	4 448	Coûts d'experts
HY	29	450	13 050.00	1 991	Postes : prétraitement, clarificateur*0.5, comptages des eaux
CH	156	250	39 000.00	5 949	usées, poste de recirculation des boues, déshydratation
Total pour 10 000 EH				33 978	des boues*0.8, régulation, analyses, installation
Total pour 500 000 EH				1 274 188	déplacements. (coefficients d'après d'expert) Pour tenir compte économies d'échelle : 0.75

Calcul charges salariales épuration traitement biologique

salaires	heures	heures	f/h	salaires fcs	
MC	223	100	22 300.00	3 401	
EM	42	150	6 300.00	961	Coûts d'experts
HY	10	450	4 500.00	686	Postes : bassin d'aération par insufflation, bassin anoxique,
CH	0	250	-	0	flottateur
Total pour 10 000 EH				5 554	Masse salariale augmentée de 10%
Total pour 326 810 EH				181 501	

	10 000 EH	500 000 EH	20%		
fournitures	4 573	228 650	45 730	182 920	Montant des fournitures correspondant à l'ensemble du traitement,
analyses	3 049	152 450	30 490	121 960	y compris le traitement biologique, moins 20% car tous les effluents
Total				304 880	ne subissent pas ce traitement

Calcul autres charges communes aux 2 types de traitement

		poids matière sèche	volume	coût annuel
désodorisation des boues	0.15 E/m3	7 642 000	38 210 000	5 731 500
energie				476 870
réactifs				213 789
Total				6 422 159

Coût d'exploitation Aquapole
8 182 727
Fontanil

Calcul charges fixes

salaires	heures	prix/heure	salaires F	
MC	1 213	100	121 300	18 492
EM	194	150	29 160	4 445
HY	29	450	13 050	1 989
CH	156	250	39 000	5 946
Total pour 10 000 EH				33 960
Total pour 35 000 EH				118 859

	10 000 EH	35 000 EH	forfait de 20%	
fournitures	4 573	16 006	3 201	12 804
analyses	3 049	10 672	2 134	8 537
Total				21 342

Calcul charges variables

			coût annuel	
energie			7 571	Coûts estimés sur la base des comptes SDA 2003 et au prorata
réactifs			2 232	des volumes
Total			9 803	

Coût d'exploitation Fontanil
150 004
Collecteurs intercommunaux et ouvrages annexes

réseaux intercommunaux	coût au km	coût unitaire		
34 km	1 032			35 091
101 stations				
8 gros		2 010		16 080
11 moyens		1 787		19 654
20 petits		2 233		44 668
Electricité				184 467
Total				299 959

Réseaux et stations

Réseaux transférés	cout au km	cout/poste		
880 km EU et us	1 032			908 230
Stations				
57 petites		2 233		127 303
Total				1 035 533

Gestion des usagers (facturation, relevé compteurs et gestion clientèle)

gestion	cout /abonné	nbre abonnés	SDA	
	1	144 797	SDA	144 797

Coût total d'exploitation
9 813 020

Le coût reconstitué pour 2000 et 2003 est couvert par les recettes réelles perçues ces deux années. La variation des coûts d'investissement et d'exploitation entre ces deux années est imputable, pour le premier à un investissement dans quatre postes de relèvement supplémentaires (portant le total à 101) et pour le second, à une augmentation du volume d'eau traité (+ 4 M de m³).

Pour ces deux années, les recettes assurent la couverture des coûts d'exploitation et d'investissement théoriques. Mais pour satisfaire les normes environnementales, un investissement est nécessaire pour étendre le traitement biologique à l'ensemble des eaux acheminées à Aquapole. Cet investissement est estimé à € 13 M, représentant une charge annuelle d'investissement d'environ 400 K€. En exploitation, la charge annuelle se renchérit d'environ 300 K€. La régie d'assainissement de La Métro est capable de faire face à la charge annuelle supplémentaire d'environ 550 K€ sans augmenter ses tarifs.

Si la méthode des 3E peut aider à évaluer la durabilité du service d'assainissement de La Métro, elle est inopérante pour apprécier l'impact de la création de la communauté d'agglomération sur cette durabilité. Le coût théorique n'est pas impacté par le regroupement des communes parce qu'il se réfère à un service dont l'échelle n'a pas été modifiée. Nous retrouvons là un des résultats auxquels notre analyse comparative des deux méthodes d'évaluation aboutissait. Le recours à la méthode des indicateurs de performance va maintenant nous révéler l'impact de la nouvelle intercommunalité de l'agglomération grenobloise sur la durabilité de la gestion du service d'assainissement.

5. La performance du service d'assainissement de La Métro

Pour évaluer l'impact du regroupement communautaire sur la durabilité de la gestion du service d'assainissement de l'agglomération grenobloise, nous allons tour à tour répondre aux questions suivantes :

- La performance du service s'est-elle améliorée entre 2000, année de création de La Métro, et en 2003, dernier exercice clôturé à la date de notre étude ?
- La réorganisation du service consécutive à la création de La Métro a-t-elle suscité la mise en œuvre de processus favorables à l'amélioration de la durabilité du service ?

Nous répondrons à la première question en nous appuyant sur des indicateurs techniques et financiers. Pour la seconde, les entretiens du directeur du service d'assainissement et du responsable politique de l'environnement pour la communauté nous serviront de matière première. La performance environnementale du service d'assainissement depuis la création de La Métro est donnée par deux indicateurs : la qualité des effluents et la gestion des boues.

La qualité des effluents doit être conforme à l'arrêté préfectoral pris en 2000, conformément à la directive européenne de 1991. Les valeurs à respecter concernent les matières organiques ou minérales présentes sous forme de particules en suspension dans l'eau (MEST), la demande biologique en oxygène sur 5 jours (DBO5) ou la quantité d'oxygène nécessaire à la transformation par voie biologique de matières organiques et la demande chimique en oxygène (DCO) ou la quantité d'oxygène nécessaire à la transformation par voie chimique des matières organiques.

Tableau 17 - Concentration maximale autorisée sur un échantillon moyen 24h en mg/l

	Aquapole	Fontanil
MEST	31	30
DBO5	40	30
DCO	196	90

De 2000 à 2003, l'ensemble de ces indicateurs est conforme aux normes pour les deux stations. L'un d'entre eux n'est toutefois pas conforme à la réglementation issue de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, selon laquelle ces concentrations maximales doivent s'observer sur 95% du temps. Applicable depuis 2001, elle prend en défaut la station Aquapole pour l'indicateur DBO5.

On peut affiner l'analyse en considérant l'évolution du rendement moyen des stations, c'est-à-dire le rapport entre la qualité des eaux usées et celle des effluents.

Tableau 18 - Rendements moyens des stations (%)

	2000		2001		2002		2003	
	Aquapole	Fontanil	Aquapole	Fontanil	Aquapole	Fontanil	Aquapole	Fontanil
MEST	77,8	96,1	78,5	95,5	76,6	94,6	77,3	94,4
DBO5	67,1	95,3	68,2	95,5	70,4	93,8	70,5	94,1
DCO	68,5	93,1	66,6	92,7	69,0	90,4	68,5	91,4

Sur la période étudiée, les rendements sont relativement constants et conformes aux normes en vigueur sur les deux stations⁷². Le rendement de la station principale (Aquapole) est cependant limite et en 2001, La Métro a convenu d'un contrat d'agglomération avec l'Agence, dans le cadre du schéma directeur d'assainissement de l'agglomération grenobloise. Il vise notamment à améliorer l'étanchéité des canalisations du réseau de collecte pour réduire les eaux parasites, et la qualité des rejets des stations d'épuration pour réduire les charges polluantes.

De plus, les travaux d'extension du traitement biologique à l'ensemble des charges entrant en station à Aquapole permettront de respecter très confortablement les normes de rejet, particulièrement celle relative à l'azote.

Ces améliorations réalisées ou en voie d'achèvement sont-elles à mettre au compte de La Métro ? D'après le Service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration (SATESE) de l'Isère, la création de La Métro en 1999 est sans effet sur les décisions prises et n'est pas à l'origine du contrat signé avec l'Agence.

Pour apprécier la performance économique et financière du service d'assainissement de La Métro, donc sa capacité à reconstituer son capital, nous ne pouvons nous appuyer sur les indicateurs techniques traditionnels – tel que le rapport entre les amortissements et la valeur historique du patrimoine – qui seraient ensuite mis en perspective grâce à une analyse financière du service. Si le service dispose en effet d'éléments comptables précis pour son activité de traitement, sa connaissance de l'activité de collecte est très lacunaire. Les communes qui ont transféré la propriété de leurs réseaux à La Métro en 1999 n'ont généralement pas été en mesure, quelque soit le mode de gestion de leur service d'assainissement, de transmettre au service d'assainissement communautaire un inventaire exhaustif de la composition, de l'âge et du degré d'amortissement de leurs équipements. Le service d'assainissement de La Métro enrichit les informations parcellaires dont il dispose au fur et à mesure de ses interventions sur les réseaux, pour leur entretien, leur réparation et leur renouvellement. Il s'est à cet effet lancé dans la réalisation d'un SIG qui lui

⁷² Les rendements pour Aquapole en 2003 ne tiennent pas compte de la charge de polluants rejetés à cause des travaux dus à l'extension biologique.

permettra, d'ici quelques années, d'appuyer sa politique de gestion patrimoniale sur des bases solides. Ce processus d'acquisition d'information et de suivi patrimonial est donc à porter au crédit du service communautaire et est favorable à sa durabilité économique.

A défaut de disposer aujourd'hui d'éléments techniques suffisants, nous pouvons nous faire une première idée de l'amélioration apportée par La Métro à la performance économique et financière du service en analysant l'évolution de sa situation financière entre 2000 et 2003, pour apprécier sa capacité à reconstituer son patrimoine après 3 années d'exercice.

Nous utiliserons d'abord les indicateurs financiers que sont l'épargne de gestion, l'épargne disponible ou l'autofinancement net et le fonds de roulement pour analyser les ressources dégagées par le fonctionnement pour financer l'investissement.

L'épargne de gestion traduit le niveau de trésorerie disponible après paiement des dépenses réelles d'exploitation. L'autofinancement net indique le niveau des ressources disponibles après remboursement de la dette.

Tableau 19 – Epargne de gestion et autofinancement net de 2000 à 2003

€	2000	2001	2002	2003
Epargne de gestion	11 781 796	12 121 685	8 923 182	7 984 719
Autofinancement net (épargne disponible)	-10 489 644	1 644 991	-121 295	-5 857 659

L'évolution de l'indicateur épargne de gestion traduit une augmentation des charges de fonctionnement ou d'exploitation de € 4,5 à 8,5 M. Cette hausse importante (près de 90%) provient essentiellement de la croissance des charges de personnel (+ 2,6 M). Elle est consubstantielle à l'intégration des services communaux d'assainissement par le service communautaire. Nous y reviendrons. Pour ce qui concerne l'autofinancement, il devrait théoriquement être positif si le service était performant. Les années 2000 et 2003 affichent un décalage par rapport à cette situation idéale. Ces écarts s'expliquent grâce à l'analyse de la stratégie financière mise en œuvre par la nouvelle direction du service communautaire : apurer la dette transférée par les services communaux d'assainissement, en contrepartie de leur patrimoine, grâce aux ressources de financement transférées par ceux qui affichaient une meilleure santé financière. En 2000 et 2003, le service de La Métro a procédé au remboursement anticipé de respectivement € 10,5 et 5,8 M de dettes et renégocié les 140 autres emprunts contractés par les 23 services communaux dans le cadre d'un contrat unique. Son taux moyen d'endettement est passé de 6% à moins de 4%. Le niveau de l'indicateur d'autofinancement doit donc s'interpréter à la lumière de cette politique qui vise à liquider les dettes accumulées par certains services communaux grâce aux ressources de financement dégagées par d'autres, pour redonner au service communautaire des marges de manœuvre dans la conduite d'une politique de financement (arbitrage entre autofinancement et endettement) indépendante des politiques communales passées. En 2003, abstraction faite du remboursement anticipé de € 5,8 M, l'indicateur d'autofinancement est proche de 0 (- 57,6 K€).

La même logique a présidé au financement des investissements réalisés sur la période. Ils concernent l'extension du traitement biologique de la station Aquapole mais aussi le renouvellement des réseaux de collecte communaux et du réseau formé par les grands collecteurs. Si les années 2000 et 2001 ont été consacrées à la réorganisation du service communautaire et à la planification pluriannuelle des investissements, 2002 et 2003 ont en effet vu le niveau d'investissement atteindre respectivement € 10 et 12 M. Ces investissements ont été principalement financés grâce aux ressources internes du service qui a ainsi épuisé ses ressources disponibles, comme indiqué par l'évolution de son fonds de roulement.

Tableau 20 - Fonds de roulement du service d'assainissement communautaire (K€)

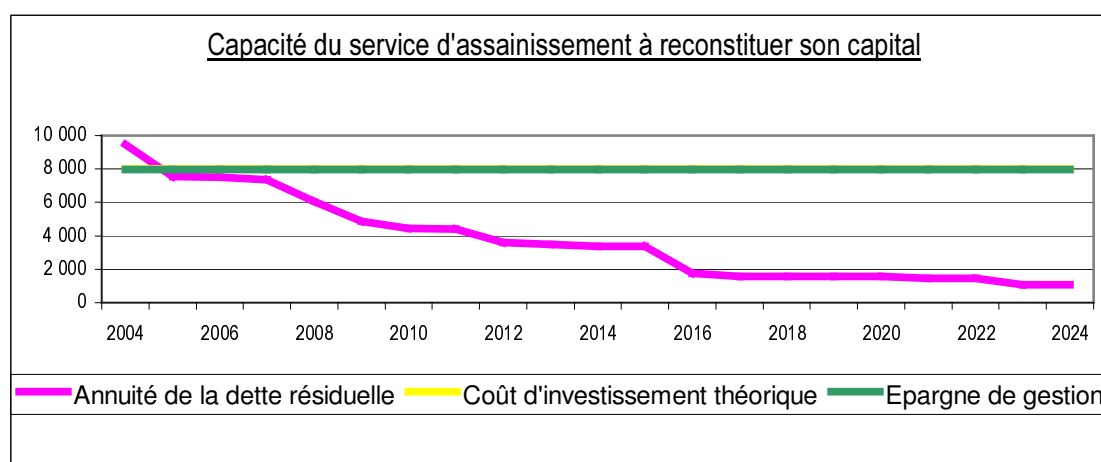
2000	2001	2002	2003
10 523	11 554	4 253	552

Cet indicateur est la somme des soldes des sections d'investissement et de fonctionnement. Son évolution signifie que l'excédent de financement affiché en 2000 et 2001 a été consommé les deux années suivantes pour financer des investissements.

Au cours la même période, les ressources externes ont été peu mobilisées. Les emprunts contractés sont ainsi passés de € 31,7 M en 2000 (emprunts hérités des services communaux) à € 5,4 M en 2003. L'encours bancaire a baissé de € 2 M, à € 51 M.

Fin 2003, le service communautaire a épuisé ses réserves. L'encours de sa dette représente un peu plus de 7 années d'épargne de gestion, niveau jugé raisonnable pour ce secteur. L'épargne de gestion de 2003 permet tout juste de couvrir les annuités d'emprunts (l'indicateur de flux de dette qui rapporte l'annuité de la dette à l'épargne brute est égal à 1,08). En 2004, l'annuité s'établira même à un niveau supérieur de € 1,5 M à l'épargne de gestion. Pour les années suivantes, le service semble en mesure de faire face au besoin de reconstitution de son capital, à condition de maintenir le niveau d'épargne de gestion de 2003, soit € 8 M, donc de contenir ses dépenses de fonctionnement ou d'exploitation dans la limite atteinte la même année, soit € 8,5 M. Sous cette hypothèse, les ressources de financement que le service peut allouer aux investissements sont de € 8 M, soit le coût théorique d'investissement auquel nous avons abouti avec la méthode des 3E. Cette estimation nous a été confirmée par le directeur du service d'assainissement communautaire. Dans la mesure où les ressources financières internes (autofinancement essentiellement) sont épuisées, tout dépendra finalement de l'habileté du service à gérer son niveau d'endettement et de désendettement.

Figure 2 - Capacité du service d'assainissement à reconstituer son capital



La durabilité économique et financière du service d'assainissement communautaire repose aussi sur la maîtrise des dépenses d'exploitation. Leur forte augmentation entre 2000 et 2003 doit s'interpréter à la lumière de la réorganisation du service, et de l'intégration des services communaux qu'elle a supposée.

Pour sa création, le service d'assainissement communautaire a dû construire son budget d'exploitation, comme il avait dû procéder à la construction de son budget d'investissement. Les besoins d'investissement ont été définis à partir des dettes cumulées par l'ensemble des services communaux et sur la base des investissements réalisés par ces services au cours des trois dernières années précédant la création de La Métro. Par construction, les dépenses d'investissement du

service communautaire n'étaient donc pas basées sur une évaluation des besoins d'investissement en renouvellement et en équipement neuf (extension biologique par exemple), mais déterminées par l'endettement des services communaux et leur politique d'investissement. A l'identique, le patrimoine en assainissement des communes qui ont dû quitter des syndicats pour intégrer La Métro a été évalué sur la base de la dette de ces derniers, au prorata de la population des communes en partance. Le service d'assainissement communautaire a ainsi versé aux syndicats concernés des compensations qui se sont pour lui traduit par un transfert de dette. Implicitement, une telle démarche signifie que la valeur du patrimoine transféré équivaut aux dettes restant dues par les anciens maîtres d'ouvrage communaux. Si les équipements sont neufs, la dette est élevée et symétriquement, un équipement vétuste se traduit par un service peu endetté. Parfois simplificatrice, cette équivalence règle le problème de l'évaluation du patrimoine transféré, particulièrement quand il est méconnu et difficile à estimer (pour les réseaux en particulier).

La construction du budget d'exploitation a résulté d'une démarche similaire. En 2000, les charges de fonctionnement ont résulté du calcul de la moyenne des charges figurant dans les budgets annexes des communes membres. Elles se montaient alors à € 4,5 M. Elles ont depuis quasiment doublé. Leur évolution est liée à la réorganisation du service. Si leur maintien dans cette nouvelle limite importe pour assurer la durabilité économique du service communautaire, il nous faut par ailleurs apprécier les déterminants de cette hausse et la cohérence de la réorganisation engagée avec les missions du service communautaire pour évaluer la durabilité organisationnelle ou de gestion du service, depuis 2000.

Le transfert des personnels auparavant affectés à la gestion des services communaux et les contrats de DSP doit être opéré au même titre que le transfert du patrimoine, de la dette et des charges d'exploitation. Sur la base de cet héritage, le service d'assainissement de La Métro a défini une stratégie et établi des règles pour se réorganiser. En 2001, une régie à autonomie financière est créée. La gestion du service s'opèrera sur le mode public. Les missions de cette nouvelle organisation sont d'assurer la maîtrise d'ouvrage de tous les équipements, l'exploitation et l'entretien de 17 des 23 des réseaux communaux, le contrôle des délégations (stations d'épuration et grands collecteurs, 6 réseaux de collecte communaux) et les relations avec les abonnés.

La maîtrise d'ouvrage doit s'appuyer sur une connaissance approfondie du patrimoine, de ses besoins de renouvellement et sur une planification des investissements. La réalisation d'un SIG et la stratégie financière doivent permettre au service communautaire d'assurer cette mission. Un département de maîtrise d'ouvrage est créé, au côté des départements Exploitation et Administration Générale.

L'exploitation et l'entretien des ouvrages font appel à des compétences précédemment détenues par les régies communales et intercommunales. Le maintien de ces compétences, donc le transfert des personnels, est primordial dans la poursuite de cette mission par le service intégré.

Une règle est définie, selon laquelle tout agent précédemment employé au moins à 75% de son temps de travail par un service d'assainissement est obligatoirement transféré au service communautaire de La Métro. Ceux qui consacraient moins de 75% de leur temps à cette activité sont libres d'intégrer ou non le service d'assainissement de La Métro, en fonction de ses besoins. L'année 2000 est consacrée à l'inventaire par chaque commune du personnel employé à l'assainissement et à l'estimation du temps consacré à cette compétence. Le résultat est que 200 personnes se consacrent à hauteur de 63 temps plein à l'assainissement. Un seul temps plein de niveau Direction est identifié. Nombre des agents qui exerçaient cette compétence à moins de 75% de leur temps sont partants pour le service d'assainissement communautaire : La Métro exerce un réel attrait qui rejait sur ce service : globalement, la moitié du personnel de la régie communautaire est issue du transfert opéré selon la règle des 75%, et un quart des mutations volontaires d'agents communaux qui consacraient moins de 75% de leur temps à cette activité.

Une seconde règle décidée par la direction aide à la constitution d'une équipe motivée : le problème des différences de rémunération observées entre agents de qualification identique mais en poste dans des communes de taille très diverse est réglé par le haut. Aucun agent ne perd en rémunération et beaucoup y gagne. L'année 2001 a été consacrée au recrutement de 11 personnes sous contrat privé pour pallier les manques constatés à l'issue du transfert des personnels communaux et à la mise en place d'une structure organisée en trois départements. Le département Administration Générale est chargé du suivi administratif de la régie (préparation des conseils d'exploitation, des budgets, ...), des opérations juridiques (veille réglementaire – notamment réforme du code des marchés publics –, conventions avec les industriels, avis sur les documents d'urbanisme) et du contrôle des contrats de DSP (pilotage des contrats, construction d'une base de données avec indicateurs). Cette réorganisation a nécessité que certaines tâches soient redéfinies et que certains postes techniques soient transformés en postes administratifs.

Certaines activités de la régie sont réalisées en étroite collaboration avec les services centraux de La Métro. C'est le cas des activités support d'assistance juridique, de suivi de la dette, de logistique, de gestion des ressources humaines. Les personnels de droit public sont ainsi gérés par La Métro, et rémunérés par elle. Le service d'assainissement lui reverse l'équivalent de leur traitement à travers une contribution au budget général. L'ensemble des prestations assurées par La Métro sont facturées à la régie chaque année.

La réorganisation du service communautaire ne s'est pas traduite par une réduction globale d'effectifs, bien au contraire. Le service a recruté 10% de son personnel actuel, après transfert des personnels auparavant en exercice au sein des services d'assainissement communaux et intercommunaux. La durabilité organisationnelle du service communautaire dépendra en grande partie de la maîtrise de ses dépenses d'exploitation et, notamment de celle de son personnel.

La durabilité éthique du service intégré peut se décliner en différentes dimensions. La capacité des abonnés du service à acquitter leur facture en est une. La bonne gouvernance du service en est une autre. Cette dernière revêt trois aspects : la capacité des élus à définir une politique générale, la capacité du service à s'y conformer et l'adhésion des abonnés aux orientations données par les élus et aux actions décidées par le service.

A priori, la capacité des abonnés à honorer leur "facture" d'assainissement n'a pas été entamée par la création d'un service communautaire. Le tarif du service a en effet résulté du calcul de la moyenne des tarifs auparavant pratiqués par les services communaux ou intercommunaux. Seules 3 ou 4 des 23 communes membres de La Métro ont ainsi vu leur tarif augmenter, dans des proportions raisonnables. En 2006, la régie d'assainissement de La Métro a même baissé ses tarifs en euros constants (de 93,17 c / m³ en 2003 à 89,34 c / m³ depuis le 1er avril 2006). Sous réserve que cette baisse résulte d'une meilleure planification des investissements et d'une politique financière optimisant le recours à l'emprunt et l'autofinancement, elle est donc à porter au crédit de la communauté d'agglomération et des mécanismes de maîtrise d'ouvrage intégrée et exclusive.

En terme de gouvernance, et plus particulièrement sur la capacité des élus à définir une politique générale, le Directeur de la régie d'assainissement de La Métro et l'élu en charge de l'assainissement s'accordent pour dire que l'assainissement ne polarise pas l'attention des élus. Leur politique est fixée à travers la prise de compétence et la décision qui s'en est immédiatement suivie en terme tarifaire. Pour le reste, il n'y a pas d'impact s'il n'y a pas de problèmes, en revanche en cas de dysfonctionnement ou de pollution importante, l'élu est montré du doigt. Il en est de même pour le prix : une baisse du coût au m³ peut être difficile à négocier dans le cadre d'un affermage et l'impact sur le montant total de la facture peut passer quasiment inaperçu pour l'abonné. Pour Raymond Avrillier, la force de La Métro réside dans l'écran qu'elle forme entre abonnés et élus locaux. Comme il reste difficile pour un élu de penser communautaire et non intercommunal, de dépasser le cadre de la base territoriale sur laquelle est assis son électeurat, La Métro permet

d'inscrire le service d'assainissement dans la continuité. La prise de décision collégiale stabilise les objectifs : la politique menée à l'égard d'un service n'est pas sujette à un changement de majorité puisqu'elle découle d'un consensus opéré à l'échelle de plusieurs communes. Une élection directe des conseillers communautaires et du président annihilerait cet aspect positif du mode de fonctionnement des communautés. La taille critique atteinte par La Métro en terme de compétences lui confère la capacité de planifier donc de se projeter et de suivre dans la longue durée une politique des services environnementaux.

Un tarif unique a d'emblée été décidé par La Métro. Les élus entendaient signaler clairement aux abonnés qu'un service communautaire était né et que ses abonnés seraient tous logés à la même enseigne, quel que soit leur lieu de résidence sur son territoire. Par ailleurs, les élus se sont engagés au maintien du prix actuel du service jusqu'en 2014, soit pendant les 15 premières années de vie de La Métro. Le tarif sera seulement indexé sur l'inflation à partir de 2004, pour ne pas accuser une baisse de fait, en euros constants.

Lors du processus de définition d'un prix unique de l'assainissement, différentes décisions corollaires ont été prises. Un premier tarif moyen s'établissait à 1,5 € / m³. En utilisant l'ensemble des réserves financières accumulées par le service d'assainissement de la communauté de communes précédemment en place, il était même possible de fixer le prix du nouveau service communautaire à 1,2 € / m³, c'est-à-dire d'aligner le tarif de La Métro sur le tarif le plus bas qui était jusque là pratiqué sur le territoire de l'agglomération. Cela signifie que la création de la communauté d'agglomération permettait d'améliorer la durabilité du service d'assainissement, en diminuant le prix du service rendu. Cette option n'a pas été retenue. Le Directeur du service d'assainissement de La Métro raconte en effet que la ville de Grenoble a exigé qu'une redevance lui soit versée au titre de l'occupation de son domaine public. Les autres communes ont alors exprimé la même exigence. Les élus sont tombés d'accord pour une redevance annuelle globale de € 1 M. Sur cette base, le tarif de l'assainissement est passé de 1,2 à 1,5 € / m³ et a conservé les réserves du service d'assainissement accumulées à l'époque de la communauté de communes.

L'obligation de maintenir un tarif constant pendant 15 ans s'est imposée à la nouvelle régie d'assainissement. Pour établir son budget, programmer ses investissements et procéder à sa réorganisation, la régie de La Métro est donc partie d'un niveau donné de redevances⁷³. *A priori*, elle sera en mesure de respecter la consigne des élus, même si les années 2004 à 2008 seront difficiles, du fait d'une décrue sensible de son niveau d'endettement.

Pour mettre en œuvre une tarification unique à l'échelle de son territoire, la régie communautaire a dû tenir compte des 6 contrats d'affermage qui comportaient chacun un tarif différent. La régie s'est interposée entre les fermiers et les abonnés des services affermés. Les compagnies fermières sont désormais directement payées par le service de La Métro, et non plus, comme il est d'usage en cas de DSP, par les abonnés. En outre elles ne sont payées qu'après encaissement des redevances par le service ce qui, compte tenu du processus de facturation et de paiement, exempte le service d'une avance coûteuse en trésorerie. En effet, on sait que le service d'assainissement fait l'objet d'une facturation conjointe au service d'eau. Or La Métro n'étant pas compétente en eau potable, ce sont les différents services d'eau communaux et intercommunaux dispersés sur son territoire qui procède à la facturation et à l'encaissement des redevances. Ils reversent ensuite à la SDA la part assainissement de la redevance globale, cette dernière reversant finalement au service d'assainissement communautaire la part qui lui revient, à savoir le tarif total

73 Elles comprennent les redevances perçues sur les abonnés, le paiement par les communes membres du service d'eau pluviale, les travaux de branchements, la participation pour le raccordement à l'égout et la prime pour l'épuration. De 2000 à 2003, le nombre d'abonnés a peu varié (de 143 367 à 144 797) et les recettes de fonctionnement ont donc peu varié.

déduction faite du prix défini contractuellement pour l'exploitation des stations et des grands collecteurs.

Figure 3 - Processus d'encaissement du service d'assainissement



En se substituant aux communes dans l'exercice de leur contrat d'affermage, la communauté d'agglomération a mis en place un processus de contrôle des compagnies fermières auparavant très frustré, notamment dans sa dimension patrimoniale. Les fermiers doivent désormais rendre des comptes sur leurs activités d'entretien du patrimoine, informations utilisées par la régie communautaire pour alimenter son SIG, et formalisées par des indicateurs qui aident à évaluer les actions entreprises par les délégataires. En 2004, le Directeur du service communautaire reconnaissait rencontrer encore des difficultés dans l'accès aux données comptables, financières et techniques des services délégués mais affirmait maintenir la pression pour aboutir à une maîtrise complète de ces services dont il assure, depuis 2000, la maîtrise d'ouvrage.

A échéance des 6 contrats, la régie n'envisage pas de reconduire une procédure Sapin, c'est-à-dire de re-déléguer ces 6 services. Outre qu'un mode de gestion unique, la régie, faciliterait les opérations de planification des investissements et d'entretien du patrimoine, l'existence de services délégués dispersés n'offre que peu d'intérêt en terme comparatif, pour évaluer la performance des services communaux déjà exploités par la régie. A terme, une organisation homogène de l'activité de collecte devrait donc améliorer la performance d'ensemble du service d'assainissement, donc sa durabilité.

Si rien n'est décidé à ce jour, le sentiment exprimé par l'élu de La Métro chargé de l'assainissement peut laisser supposer qu'une reprise en régie est clairement préférée. Raymond Avrillier considère en effet que le contrôle d'une délégation ne peut jamais être pleinement satisfaisant. Il prend l'exemple des provisions pour renouvellement qui, d'après lui, ont pu être en partie réaffectées au service mais dont il est convaincu qu'elles continuent d'échapper pour une part non négligeable à la vigilance de la régie. Sur cette base, même si le recours à une compagnie spécialisée offre tous les gages de performance, la maîtrise imparfaite des gains qui en résultent conduit à préférer une gestion en régie, seul mode de gestion qui garantisse que les résultats d'une bonne gestion profite aux seuls abonnés du service d'assainissement.

L'adhésion des abonnés aux décisions prises par la régie communautaire d'assainissement ressort des positions prises par la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

L'agglomération grenobloise est très marquée par les affaires politico-financières qui ont défrayé la chronique dans les années 1990, et qui se sont conclues par la condamnation du maire de Grenoble (M. Carignon) et la résiliation du contrat de concession dont ce dernier avait convenu avec la CGE pour la gestion du service d'eau. Aussi la population est-elle sensibilisée à la gestion des services de la ville et, par extension, à ceux de la communauté d'agglomération. La gestion déléguée souffre d'un discrédit durable et la population se sent investie d'un contre-pouvoir qu'elle exerce sans que les élus aient à la mobiliser.

La CCSPL est composée d'une dizaine de personnes, représentants de consommateurs, d'associations de protection de l'environnement, de techniciens de la Métro et d'élus. Elle se réunit quatre fois par an et est consultée sur le budget de la régie, les investissements prévus et réalisés, les tarifs. Chaque membre de la CCSPL reçoit les dossiers suffisamment à l'avance pour donner un avis circonstancié et ajouter des questions à l'ordre du jour proposé par les services de la régie. Ainsi, quand nous avons rencontré Robert Javellas (FRAPNA) en juin 2004, un point de discussion

important concernait la rupture d'un collecteur du réseau de grande collecte affermé à la SDA. Il avait rompu en septembre 2003 et était à l'origine de fuites dommageables pour l'environnement. Sa réparation était suspendue à la désignation première du responsable de cette rupture et à l'identité de la personne à laquelle incombait sa réparation : le fermier ou le maître d'ouvrage ? Faute d'arrangement entre la SDA et la régie, le problème traînait et la CCSPL exerçait une certaine pression pour que le processus s'accélère et que des travaux soient rapidement entrepris.

D'après Robert Javellas, il n'y a pas de désaccord significatif entre les membres de la CCSPL et la direction de la régie. Les options prises en matière d'investissements et d'organisation sont partagées. La commission a vivement soutenu la fixation d'un prix unique du service à l'échelle de la communauté. La CCSPL est à la limite un comité de vigilance environnemental plus qu'une commission défendant des options de gestion différentes de celles de la direction en place au service communautaire d'assainissement. Si les membres de la commission évaluent la qualité de la gestion du service à travers plusieurs critères (cohérence entre les objectifs affichés au regard des réalisations, impact des investissements sur les tarifs, qualité des rejets et respect des normes, dysfonctionnements et pannes constatées), c'est sans doute l'évolution des normes de rejet et des investissements corollaires qui forment les préoccupations principales de la commission. Nous retrouvons d'ailleurs des participants à la CCSPL parmi les usagers représentés au SAGE Drac Romanche sur lequel nous reviendrons.

De son côté, pour mieux évaluer la satisfaction des usagers, la régie met en place une démarche de certification ISO 9000 du service. Elle lui permettra notamment améliorer la qualité du service rendu. Il y a un retour vers la satisfaction des usagers avec par exemple la mise en place d'un numéro d'appel en commun avec la régie des eaux de Grenoble.

6. La Métro et la politique de l'eau

Le Directeur de la régie d'assainissement de La Métro et le responsable politique en charge de l'assainissement s'accordent pour dire qu'il n'y a pas de grands débats sur les enjeux stratégiques de l'assainissement : les élus sont peu mobilisés sur l'assainissement qui n'est pas politiquement porteur. Le thème de l'environnement offre à cet égard une accroche plus attrayante. A la Métro, l'assainissement et les déchets sont regroupés sous le label "services publics environnementaux".

Pour Raymond Avrillier, on ne peut parler d'une politique de l'eau à l'échelle de La Métro. Au-delà de l'agglomération elle-même, cet élu souligne le décalage qui existe entre les territoires de l'eau et les territoires au niveau desquels s'exercent des responsabilités à son égard. Même si La Métro gère l'eau et l'assainissement, elle n'atteindrait pas l'échelle pertinente de gestion de la ressource en eau qui est, pour l'élu vert, le bassin versant. Dans le cas de La Métro, l'eau n'est pas communautaire et l'assainissement déborde largement son territoire. Les captages de la REG et du SIERG sont situés en dehors du territoire de La Métro. Le rejet des effluents des stations d'Aquapole et Fontanil s'opère à l'amont du territoire couvert par le SAGE Drac Romanche. Il y a donc un décalage entre le territoire de La Métro, le périmètre de gestion des services d'eau et d'assainissement et le territoire à l'échelle duquel s'opère une concertation pour la sécurisation de l'approvisionnement en eau.

Pour Raymond Avrillier, ce constat implique une nécessaire coordination entre les différentes entités de gestion (communauté et agence de bassin) pour répondre à des exigences dont la cohérence doit se faire à une échelle plus vaste, au niveau national et européen. Raymond Avrillier précise que le temps où la planification était plutôt l'apanage des services déconcentrés est terminé. Les communautés, et particulièrement les communautés à dominante urbaine (CU et CA) peuvent développer cette capacité. Désormais le niveau départemental exerce simplement une

mission de contrôle et d'alerte. Si les Schémas d'aménagement et de gestion des Eaux (SAGE) et les Commissions Locales de l'Eau (CLE) réalisent de bons diagnostics, ils n'ont aucun pouvoir de réglementation et ne s'intéressent qu'aux eaux de surface. Raymond Avrillier regrette de constater qu'il n'existe aucune organisation pertinente pour gérer la ressource à l'échelle de l'agglomération de Grenoble.

Il reconnaît que les mécanismes d'une articulation efficace entre les parties concernées sont difficiles à mettre en œuvre. Cette difficulté provient au moins en partie du décalage temporel qui existe entre les conséquences de trois types de décisions : budgétaire à l'échelle d'une année, politique à l'échelle d'une mandature et d'ordre écologique sur plusieurs dizaines ou centaines d'années.

Raymond Avrillier ne plaide pas en faveur d'une centralisation des compétences et d'un monopole des décisions qui serait détenu par l'administration. Il vante les avantages d'une notion, celle de chef de file. Le pouvoir de décision doit s'exercer à un niveau déconcentré, selon les grandes orientations fixées par l'Etat, et dans le souci de mettre en œuvre un service de proximité. La communauté d'agglomération est le bon chef de file pour la gestion des services urbains. C'est une échelle plus pertinente que le département. Son pouvoir décisionnel devrait s'exercer sous le contrôle de l'agence de l'eau dont la compétence en matière de police des eaux devrait être étendue. En pratique, il y a un réel problème dans la répartition des compétences, dans la mise en adéquation des responsabilités et des pouvoirs donnés pour les assumer. Le risque de la communauté est de perdre en proximité. Par ailleurs, elle ne dispose pas du pouvoir de police de l'eau et n'est donc pas compétente pour définir des programmes de lutte contre les inondations et de prévention des risques.

Raymond Avrillier insiste sur la notion d'appui et d'aide à la décision que l'administration devrait jouer vis-à-vis des communautés. Il observe qu'il n'existe aucun lieu pour permettre des échanges d'expériences voire des comparaisons entre services d'eau et d'assainissement. Les quelques tentatives qui ont eu lieu ont toutes avorté. Ce serait le rôle de l'Etat de le faire, pas d'interdire ou d'avoir un veto sur les actions communautaires mais d'assurer un rôle de régulateur où la mise à disposition d'informations jouerait le rôle d'aide à la décision, où des incitations indiqueraient la direction à suivre et où un contrôle réel serait exercé à l'encontre de ceux qui enfreignent les règles. Raymond Avrillier constate que la situation est pire pour l'eau que pour l'assainissement, pour lequel il existe un cadre réglementaire qui aide à définir le périmètre pertinent (carte d'agglomération, PLU, zonages). De son côté, le SCOT ne fait qu'une référence annexe à l'assainissement et ignore totalement l'eau.

En ce qui concerne la politique de l'eau, l'analyse conduite par l'élu communautaire rejoint certaines conclusions de l'étude que Thomas Reverdy a réalisée sur le dispositif du SAGE Drac Romanche en 2003. Reverdy aborde le SAGE comme un dispositif qui produit des études et un réseau entre actants de toute sorte et il cherche à analyser la façon dont l'objet de la concertation et les relations évoluent au cours du processus. Comment le SAGE, c'est-à-dire le lieu où les acteurs se retrouvent dans un but de concertation, s'articule-t-il à d'autres dispositifs ? Le territoire du SAGE Drac Romanche s'arrête en amont des usines d'épuration de La Métro mais couvre le périmètre des captages d'eau potable de la REG et du SIERG. Le SAGE ne s'articule pas avec La Métro qui n'est pas compétente en eau potable. Ce sont les communes et les syndicats des eaux qui y sont représentés à travers leurs élus et présidents.

Nous allons revenir brièvement sur le dispositif du SAGE avant de cerner les limites du SAGE Drac Romanche dans sa contribution à l'élaboration d'une véritable politique de l'eau pour l'agglomération grenobloise.

Le dispositif du SAGE est né avec la loi sur l'eau de 1992 et offre la possibilité d'élaborer des plans intégrés de gestion de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin versant. Le SAGE est un outil de définition concertée d'une politique locale de l'eau à l'échelle d'une unité hydrologique cohérente. Ses caractéristiques sont :

- il est élaboré à l'initiative d'acteurs locaux
- il doit créer une concertation entre les différents acteurs et aider à résoudre les conflits existants ou potentiels
- il doit permettre la mise en place d'une gestion cohérente à long terme
- il a une portée juridique car il est opposable à l'administration.

En théorie, le SAGE a le souci :

- de concertation des multiples acteurs d'un territoire à travers la mise en place d'une instance de délibération ad hoc, la Commission Locale de l'Eau (CLE)
- de prendre en charge un objet de politique publique, la gestion de l'eau d'un point de vue global sur le territoire
- d'analyser finement la situation actuelle, d'anticiper les évolutions et de planifier la gestion à venir
- d'une mise en œuvre indirecte (production d'un document opposable aux décisions de l'administration).

La CLE est l'instance exécutive du SAGE, chargée d'organiser et de formaliser l'ensemble de la démarche. Elle est composée pour moitié d'élus, pour un quart de représentants de l'Etat et un quart d'associations d'usagers.

Le pré-supposé du SAGE est qu'on ne peut agir efficacement sur l'eau par des règles définies de façon centralisée et qu'il est indispensable de prendre en considération les spécificités locales, de responsabiliser les acteurs locaux, de reconnaître des acteurs que la démocratie représentative ne prend pas en considération grâce à une démarche qui relève de la démocratie participative. Dans chaque SAGE, les usagers sont officiellement représentés dans la CLE.

Le SAGE apparaît comme le résultat d'un compromis entre une planification descendante et une gestion intégrée à l'initiative des collectivités locales. Si la méthode relève bien de la planification, les schémas sont réalisés sur l'initiative des élus locaux, et contrôlés par eux puisque le collège des élus détient la moitié des sièges des CLE. Cependant, l'idée d'une planification plus globale n'a pas été abandonnée puisque ces SAGE seront encadrés par des schémas directeurs, les SDAGE, avec lesquels ils devront être compatibles. Acteurs financiers majeurs, les Agences de l'eau sont dépendantes des volontés et stratégies locales, des acteurs publics et privés pour le déploiement d'une politique dont elles ne sont pas maîtres d'ouvrage. Elles cherchent donc à s'insérer dans les CLE pour constituer et orienter les maîtres d'ouvrage.

A priori, le SAGE Drac Romanche répond aux préoccupations de l'Agence de bassin Rhône-Méditerranée-Corse (l'Agence) puisque son périmètre regroupe la presque totalité du bassin du DRAC et de la ROMANCHE, soit 2500 km². Il est le plus grand SAGE de l'Agence. Il s'agit essentiellement d'un territoire de montagne, situé en amont de Grenoble et qui comprend les massifs de l'Oisans, du Trièves et du Vercors. On y trouve les acteurs suivants : administration déconcentrée (DDAF, DDE, DRIRE, DIREN), l'Agence, les services du Conseil Général, les différentes collectivités locales (à travers leurs élus), l'équipe du SAGE, les usagers de l'eau (EDF, associations diverses, syndicats mixtes).

Reverdy analyse la façon dont le contenu du SAGE a été progressivement modifié par la participation des différents acteurs, après avoir mis en évidence que la production de connaissance est un enjeu fort de la démarche du SAGE et qu'il peut donc constituer un facteur de convergence des positions des acteurs vers des transformations réalistes du bassin versant.

Le SAGE s'inscrit dans une histoire. Lors de sa mise en route, en 1997/1999, il est déjà le résultat d'une construction sociale. Pour reconstruire les logiques d'action qui sous-tendent la stratégie des acteurs, il faut replacer la démarche du SAGE dans l'espace d'échange et de régulation où elle s'inscrit. En Drac-Romanche, les relations sont marquées par des situations de conflits juridiques à répétition.

Le SAGE fut précédé, en 1991, par l'association "Drac Vivant". Son créateur, Michel Carignon, maire de Grenoble, souhaite alors une action d'envergure de réhabilitation du Drac. Cette rivière de montagne, complètement transformée par l'homme (ouvrages hydroélectriques) traverse en aval une grande zone industrielle (industrie chimique) puis l'agglomération grenobloise avant de se jeter dans l'Isère où La Métro rejette ses effluents épurés. A l'époque de "Drac Vivant", un conflit important oppose EDF à la FRAPNA à propos du déboisement d'une zone située à l'aval du barrage de Notre-Dame de Commiers. La FRAPNA est aussi opposée au projet de plusieurs communes d'établir une base de loisir dans une ancienne gravière. Elle est soutenue par la ville de Grenoble, cette zone étant située en amont du périmètre de captage de l'eau de la REG.

Après l'accident dramatique survenu sur le Drac en 1995 (7 morts dont 6 enfants et une accompagnatrice, agent de la ville de Grenoble), les collectivités locales ont abandonné tout projet d'aménagement ou d'exploitation touristique ou écologique de cette zone. A la suite du premier procès en 1997, le préfet interdit les activités dans les rivières ou à proximité en aval de tous les barrages du département, soit une centaine de km de cours d'eau qui présentent un intérêt sur le plan sportif, pour la pêche ou la promenade. Pour la FRAPNA, cette décision signifie l'appropriation par EDF d'une grande partie du domaine public. Elle obtient gain de cause pour certains tronçons.

Quand le SAGE se réunit en 1997, tous les acteurs du conflit sont là. Ils s'engagent dans un travail de concertation. Leur mode habituel de gestion des conflits est le recours au tribunal administratif. Par rapport à l'action juridique, Reverdy constate que l'action de concertation n'est pas très éloignée. Tout au plus constate-t-on un élargissement à quelques acteurs supplémentaires. Quant aux enjeux, ils sont déjà fortement structurés par les actions de contestation devant les tribunaux. L'un d'eux est la protection des captages de la ville de Grenoble et du SIERG. En 1998, sur le dernier tronçon du Drac, un projet de création d'une réserve naturelle protégée est à nouveau envisagé par la ville de Grenoble et la FRAPNA sur les périmètres de captage de la Régie des Eaux et sur une partie du lit du Drac.

La Romanche est aussi une rivière de montagne avec de nombreux ouvrages hydroélectriques. Il existe en outre un important captage dans la nappe de Vizille en aval de la Romanche, le captage du SIERG. Le SAGE trouve en partie son origine dans un conflit opposant le SIERG aux communes de la Romanche à propos de la sécurisation des captages d'eau potable actuels ou envisagés. Pour le SIERG il s'agit de sécuriser ce captage : sécuriser l'amont, faciliter l'alimentation de la nappe par la Romanche, suivre et contrôler tous les projets sur cette zone et examiner les risques qu'ils font courir au fonctionnement de la nappe. Le principal sujet de conflit porte sur le projet de captage de l'Eau d'Olle. Il oppose le SIERG et les communes de Bourg d'Oisans et d'Allemond. Le SIERG possède un droit de captage sur cet affluent de la Romanche (1 m³ / s en aval d'un barrage). Il souhaite exercer son droit et raccorder ces captages à la vallée. L'intérêt est double : une sécurité en cas d'effondrement des ruines de Séchilienne et l'exploitation pour répondre aux besoins en eau potable (particulièrement en été), et pour accompagner le développement d'activités économiques, plus particulièrement l'implantation de sociétés spécialisées dans la fabrication de process électronique et qui ont besoin d'eau de très bonne qualité. Beaucoup contestent l'utilité de ce captage, compte tenu de l'investissement important qu'il suppose.

Reverdy observe que le SAGE Drac Romanche n'est pas investi comme un lieu de redéfinition du pouvoir. Le mode d'action passe essentiellement par l'apprentissage. Sur le thème de la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable, Reverdy attendait un conflit entre amont et aval, sur les captages de l'Eau d'Olle. Finalement le débat s'est déplacé sur un autre front, entre le SIERG et la REG, la REG proposant au SIERG la mise en commun des infrastructures du SIERG et de la REG pour assurer une sécurisation à moindre coût. A l'origine du SAGE, la préoccupation du SIERG prévalait. La ville de Grenoble a progressivement adopté une position parallèle en insistant sur la protection de la nappe du Drac. Elle a ainsi ouvert un autre débat, et modifié la façon de poser les enjeux de la sécurisation de l'approvisionnement. En effet, la REG dispose de captages et d'un réseau surdimensionnés par rapport à ses besoins actuels : ils pourraient pourvoir aux besoins en eau de toute l'agglomération, ceux de la ville de Grenoble et des communes du SIERG situées sur le territoire de La Métro.

A minima, le premier argument avancé par le SIERG tombe : la REG peut facilement pallier un incident sur le captage du SIERG sur la Romanche. Quant à l'accompagnement du développement économique du territoire, ce sont les abonnés qui s'inquiètent. Le 15 Juin 2004, nous avons assisté à un débat public organisé par l'association Eau Secours, très active dans la représentation des intérêts des abonnés des services d'eau potable dans le département de l'Isère. Les élus en charge de l'eau pour la ville de Grenoble et de l'assainissement pour La Métro étaient présents. Le président du SIERG s'était fait représenter. Tous faisaient face à une salle d'environ 200 personnes. Daniel Hirriart (Eau Secours) a commencé par descendre le projet du SIERG : un investissement de plusieurs dizaines de millions d'euros qui s'inscrit uniquement dans la logique de compétition qui préside aux relations entre SIERG et REG. Il n'y a aucun risque de rupture d'approvisionnement à l'échelle de l'agglomération grenobloise si les infrastructures existantes sont utilisées dans le sens de l'intérêt général. Daniel Hirriart fait mouche quand il demande au représentant du SIERG quel serait l'impact de cet investissement sur le prix payé par les communes membres du SIERG et *in fine* par les abonnés domestiques. Il faudrait 10 ans pour amortir cet investissement mais l'entreprise d'électronique dont les besoins sont ciblés ne prend pas l'engagement de rester en activité aussi longtemps. Dans tous les cas, les abonnés devraient acquitter des factures plus élevées. Les personnes présentes ont vivement protesté et certains élus de communes membres du SIERG ont laissé entendre que si le SIERG décidait un tel investissement, elles deviendraient clientes de la REG et répondraient ainsi favorablement aux avances de cette dernière !

Officiellement la REG plaide pour une gestion collective des ressources équipées et disponibles, sans investissement supplémentaire, pour faire face aux risques éventuels de pollution ou d'éboulement. Le SIERG souhaite conserver son indépendance. Le SAGE a contribué au débat en offrant aux deux protagonistes la possibilité d'exposer leur point de vue dans la revue du SAGE (1000 ex).

Concernant ses avancées sur la formulation d'une politique de l'eau, les résultats sont nuancés. Une victoire réside dans la définition du périmètre. En 1992, le SIERG avait demandé la mise en place d'un SAGE sur le bassin de la Romanche avec comme objectif la préservation de la ressource en eau potable et la sécurisation de ses captages. En 1997, le service environnement du Conseil Général décide de mobiliser l'association Drac Vivant en sommeil depuis l'accident de 1995. Le projet de SAGE envisagé concerne alors un périmètre restreint, l'aval du Drac et de la Romanche, pour sécuriser l'alimentation en eau potable des deux réseaux (SIERG et REG) et la question de la valorisation du tronçon aval de l'ouvrage de Notre-Dame de Commiers. Une enquête d'opportunité est lancée. Le Conseil Général prendra en charge une partie du financement des études, celle des collectivités locales, le reste étant financé par l'Etat, l'Agence et la région. Habituellement ce sont les communes qui financent, pas le Conseil Général. Les communes se situent en retrait, accaparées par leur réorganisation en communauté d'agglomération. C'est d'ailleurs un syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement

(SMDEA) qui est désignée comme structure porteuse du SAGE. Proche du CG, le SMDEA est dirigé par un ancien conseiller général et régional.

Finalement, le SAGE Drac Romanche recouvre quasiment tout le bassin versant. Le SIERG souhaitait un large périmètre sur l'ensemble du bassin de la Romanche. Mais un SAGE limité à ce bassin mettait le SIERG et les élus de l'amont en situation d'opposition frontale. Ces derniers auraient refusé, alors qu'ils ont accepté un SAGE couvrant l'ensemble du bassin du Drac et de la Romanche. Outre la protection des captages, le SAGE doit aussi envisager de remédier au point noir du plateau Mareysin où des communes totalisant 10000 habitants sont dépourvues d'assainissement, dans un contexte difficile de fermeture des mines de charbon de la Mure et de disparition des activités associées.

La CLE est promulguée officiellement le 6 décembre 2002, soit trois ans après la décision d'engager la démarche. Son président est un élu du point noir du territoire. On trouve une répartition équilibrée entre les communes de l'amont (montagne) et celles de l'aval (agglomération grenobloise). La légitimité de la CLE n'a été contestée qu'une fois, par la ville de Grenoble, qui s'est inquiétée que la démographie du territoire ne soit pas assez prise en compte. Christophe Sibieude, chargé de mission du SAGE, reconnaît que la CLE n'est pas représentative des équilibres démographiques de la zone. La ville de Grenoble est représentée par un nombre limité d'élus et sur un thème comme l'AEP, on ne peut régler la question au vote.

Outre ce déséquilibre, le SAGE et la CLE éprouvent des difficultés à avancer du fait des logiques opposées adoptées par les acteurs qui les composent. Reverdy observe une tension permanente entre une logique administrative et technique portée par l'Agence et la DIREN et une logique politique portée par les services du Conseil Général et soutenu en général par les acteurs locaux, y compris les services de l'Etat. Les "Régionaux" estiment que la vision intégrée doit être partagée par tous les acteurs du bassin et permettre de dépasser l'expression des intérêts locaux. Pour les acteurs locaux, les études ont pour objectif d'analyser les conflits d'usage, d'évaluer la faisabilité technique, économique et écologique de différents scénarii. Non-exhaustive, leur démarche consiste à se focaliser sur quelques territoires et conflits emblématiques.

Un état des lieux est achevé en 2003, à grande peine. Sibieude dresse un bilan amer du pilotage des études techniques. Leur durée a provoqué une grande lassitude chez les élus et l'ensemble des acteurs, le sentiment d'un éternel état des lieux, sans avancée réelle sur des projets opérationnels et sur l'évaluation de leur faisabilité. Les Régionaux ont, pour chaque étude, accru les exigences d'inventaire au détriment de l'étude des projets. Ainsi les projets comme la mise en œuvre d'un réseau de surveillance, les différentes alternatives techniques pour l'assainissement du plateau, les modalités d'accès aux berges et la valorisation des zones humides n'ont pas été étudiés dans le détail, préféré à des inventaires alimentant des bases régionales.

Pire, le SAGE n'a pu fonctionner qu'en procédant à un découpage de son territoire en 7 secteurs secteur, plus propice à la mobilisation des élus. L'un d'eux est le Drac aval. Les pêcheurs souhaitent une continuité hydraulique, les écologistes plaident pour un débit réservé important et la ville de Grenoble souhaite qu'un niveau élevé de nappe soit garanti. L'augmentation du débit réservé semble être la solution. Mais pour discuter de ce projet local, il s'avère nécessaire de travailler à l'échelle du bassin... Par ailleurs, il existe des enjeux transversaux à l'ensemble des secteurs qui devront être traités de façon globale : la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et l'accès aux rivières en aval des ouvrages qui n'ont finalement pas obtenu de réponse.

Pour Reverdy, la capacité du SAGE à produire de la décision, de l'arbitrage ou de la règle semble assez faible. Il estime que la mise en place d'une communauté d'agglomération est probablement le seul levier qui permettra une gestion d'ensemble de l'eau, mais aussi de l'urbanisation, seule condition pour répartir équitablement l'effort. Le SAGE semble trop tiraillé entre une logique de schéma (approche séquentielle qui respecte la division séquentielle de la concertation : état des

lieux, diagnostic, propositions d'actions, rédaction du schéma, mise en œuvre et suivi) et une logique de projet (la connaissance nourrit l'action, le besoin de connaissance y trouve son origine : des conflits à résoudre, des opportunités de projet). La communauté d'agglomération est tirée par une seule logique de projet et dispose de capacités internes de planification. Si elle était compétente en eau, son articulation avec un ou plusieurs SAGE (Drac Romanche et un autre incluant ses points de rejet) serait sans doute plus favorable à l'élaboration d'une politique locale de l'eau. La difficulté représentée par les différences de temporalité ne disparaîtrait pas : la temporalité du SAGE est celle du long terme : 3 à 5 ans pour élaborer un schéma qui doit orienter la gestion du territoire pour 10 à 15 ans ensuite, celle de La Métro est limitée à une mandature mais son administration est garante de la politique à long terme.

7. Conclusion

La transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération a mis fin à la superposition des compétences (collecte communale et épuration intercommunale) et a donc simplifié l'organisation des différents services d'assainissement qui co-existaient à l'échelle d'un seul territoire.

En terme de performance, cette réorganisation a permis un alignement vers le haut des prestations du service : la prévention a remplacé l'entretien curatif et l'astreinte a été généralisée.

En augmentant sa surface financière, le service a réussi à élaborer une politique de renouvellement et d'investissement sans augmenter les prix. Il détient plus qu'avant les clés pour connaître son patrimoine et en suivre l'évolution ainsi que les besoins.

Dans le rapport de force qui l'oppose à ses délégataires, La Métro occupe une position qu'aucune des communes engagées dans un contrat de délégation pour son service local d'assainissement n'avait isolément. Elle dispose également de moyens accrus pour contrôler et suivre les délégataires.

La Métro n'est pas compétente en eau. Comme beaucoup de CA ou CC, elle ne peut prendre cette compétence qu'au prix d'un profond bouleversement de l'organisation antérieure qui revient en fait à casser une structure très conséquente sur le plan politique. S'il est difficile de dire dans quelle mesure la CA est de nature à développer une politique de l'eau à l'échelle de son territoire ou à contribuer en s'articulant à d'autres structures, il est relativement évident qu'un tel objectif fait aujourd'hui défaut à La Métro.

Références

Entretiens réalisés par Christelle Pezon en juin 2004 avec :

- Raymond Avrillier, Elu de la ville de Grenoble (Vert – Gauche citoyenne)
Vice-président de La Métro, chargé des services communautaires d'assainissement et des eaux pluviales
- Jacques Raoux, Directeur de la régie d'assainissement de La Métro
- Daniel Hirriart, Président de l'Association Eau Secours
- Robert Javellas, section Isère de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA)

Communauté de communes Agglomération grenobloise, Avenant n°10 à la convention du 26 avril 1985 pour la concession du service d'assainissement à la SDA, 31 mai 1996, et annexe 3 Compte d'exploitation prévisionnel Aquapole et station du Fontanil

Communauté de communes Agglomération grenobloise, Avenant n°11 à la convention du 26 avril 1985 pour la concession du service d'assainissement à la SDA, 10 juillet 1998, et annexe 4 Compte d'exploitation prévisionnel

Communauté de communes Agglomération grenobloise, Budgets du service d'assainissement – Exercice 1999

Cour des Comptes (2003) : La gestion des services publics d'eau et d'assainissement, décembre

Eau Secours (2000) Projet proposé par l'Association pour le règlement du service des eaux de la ville de Grenoble

Eau Secours, La Lettre de Janvier 2004

Eau Secours, Avis de l'association sur l'enquête publique sur le doublement de la conduite d'alimentation en eau potable du Gresivaudan, janvier-février 2004

Eau Secours, Analyse du préjudice sibu par les usagers du fait d'un décalage dans la facturation, décembre 1994

La Métro, Compte administratif du service d'assainissement (budget annexe) – Exercices 2000 à 2003

La Métro, M49 du service d'assainissement (budget primitif) – Exercices 2000 à 2003

La Métro, Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement intercommunal – Exercices 2000 à 2003

La Métro – Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Contrat d'agglomération pour l'amélioration de l'assainissement de l'Agglomération grenobloise 2000-2004, 17 avril 2001

La Métro, Inventaire des stations de relevage, du linéaire des réseaux communaux de collecte et des travaux récapitulatifs réalisés sur les réseaux par la régie communautaire depuis 2000 ;

LOBINA, E. (2005) : WaterTime case study – Grenoble, France, one of the 29 WaterTime case studies on decision-making on water systems, WaterTime project, University of Greenwich

Pflieger G. (2003) Les associations d'usagers de l'eau, Les annales de la recherche urbaine n°89

REVERDY Thomas, (2003) : Concertation, décisions, obligations – Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification, Etude réalisée dans le cadre du Programme de Recherche Concertation, Décision, Environnement par l'équipe CRISTO-UPMF, 143 p.

SAUR, Rapport annuel du délégataire du service d'assainissement de la Commune de Sassenage – Eléments techniques et financiers – Exercice 2003

SAUR, Rapport annuel du délégataire du service d'assainissement de la Commune de Claix – Eléments techniques et financiers – Exercices 1997 à 2000 et 2003

SEM SERGADI, Contribution du délégataire au rapport annuel du maire sur le prix de l'assainissement et la qualité du service de la commune de Gières – Exercice 2003

Société Dauphinoise d'Assainissement, Rapport annuel du délégataire du service d'assainissement de la commune de Fontanil-Cornillon – Eléments techniques et financiers – Exercices 1999 et 2003

SIEPARG – Société d'épuration des eaux usées de l'agglomération de Grenoble, Convention de concession contrôlée, 26 avril 1985

Véolia, Rapport d'activité Assainissement de la commune de Poisat, Exercice 2003

Véolia, Rapport d'activité Assainissement de la commune de Meylan, Exercice 2003

Ville de Grenoble, Rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable – Exercices 2002 et 2003

Ville de Grenoble, Régie des Eaux de Grenoble, M49 (budget primitif) – Exercice 2003

SOMMAIRE

CHAPITRE 2- LA DURABILITÉ DU SERVICE ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'ÎLE DE NOIRMOUTIER (SEPTEMBRE 2004).....	76
1. Héritage intercommunal de l'île de Noirmoutier	78
2. Description physique des équipements du service d'assainissement	78
3. La durabilité du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier.....	79
4. La durabilité de la gestion du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier.....	82

Chapitre 2 - La durabilité du service assainissement de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier (septembre 2004)

Auteur : C. PEZON

L'île de Noirmoutier se caractérise par un déficit d'eau douce et par un recyclage généralisé de ses eaux usées à des fins agricoles.

A l'instar de 276 des 282 communes vendéennes, les quatre communes insulaires ont transféré au syndicat départemental Vendée Eau leur compétence en eau potable. En Vendée, la situation est semblable à celle que nous avons rencontrée plus systématiquement au Portugal : la production d'eau s'est concentrée à l'échelle du département à travers la création d'un syndicat départemental en 1961 et son entité de gestion, Vendée Eau, auquel ont progressivement adhéré les 23 syndicats intercommunaux, avec un recours important aux groupes privés. Avec 179 communes, la SAUR est prestataire de plus de la moitié des communes du département ; 49 autres communes sont desservies par la Compagnie Générale des Eaux et CEO, 45 par la Lyonnaise des Eaux, 11 par la SOAF (Nantaise de services). Seules 6 n'ont pas adhéré à Vendée Eau, dont les trois communes les plus peuplées (Fontenay le Comte, La Roche sur Yon et Challans), ainsi que la seule commune restée en régie.

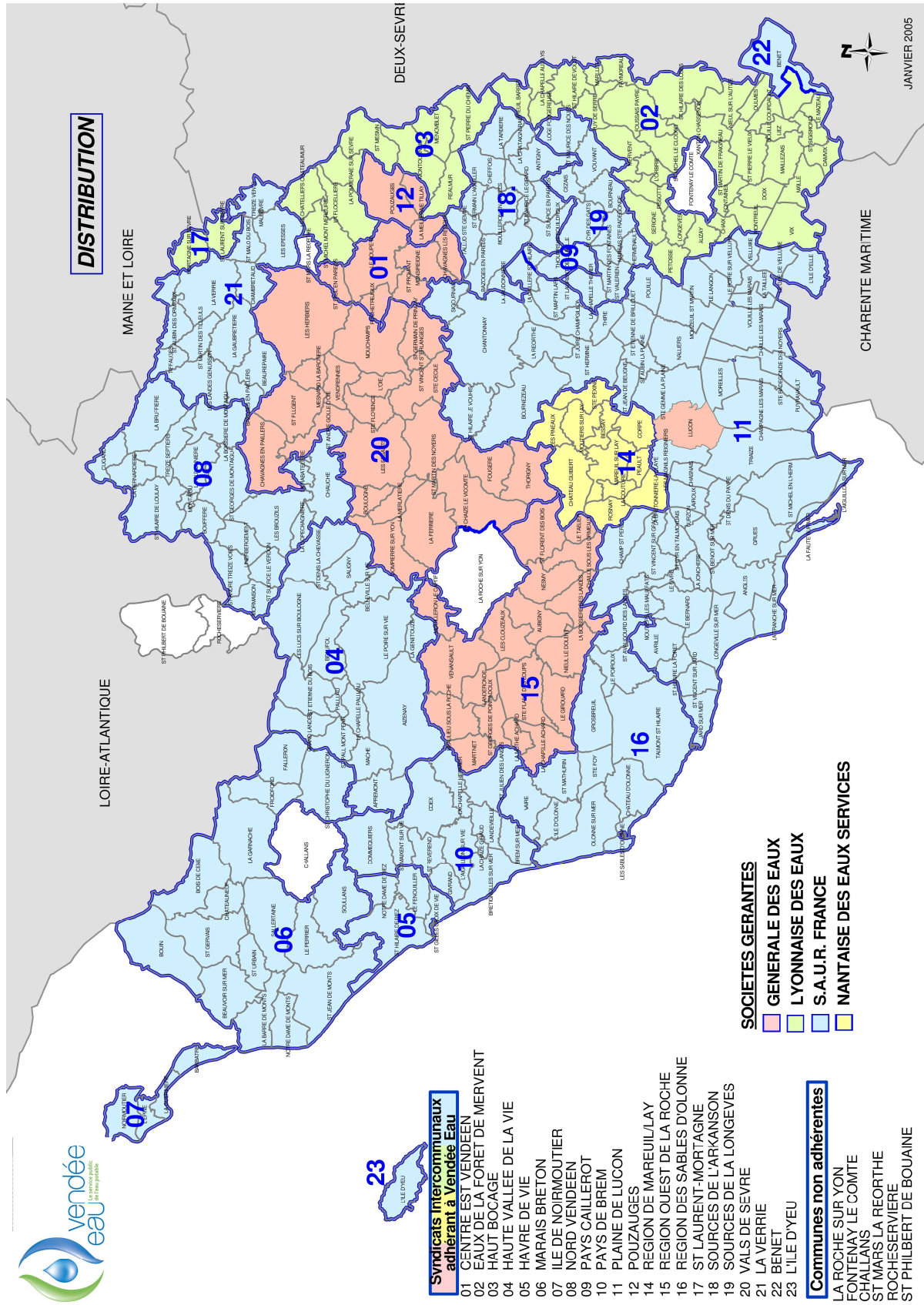
Vendée Eau mutualise l'ensemble des coûts d'investissements et d'exploitation de l'approvisionnement en eau potable : toutes ses communes adhérentes bénéficient d'un prix unique pour l'eau potable. A Noirmoutier, les 4 communes sont regroupées en syndicat et l'exploitation du service d'eau syndical est assurée par la SAUR qui est sous contrat de prestation de service avec Vendée Eau. La SAUR collecte les factures d'eau, les reverse en totalité au syndicat départemental et reçoit une rémunération de Vendée Eau.

Figure 4 - Circuit financier de l'eau potable en Vendée

Usager 1 (commune X) → Exploitant 1 → Vendée Eau (prix de l'eau, P) ↘ rémunération de l'exploitant 1

Outre la péréquation des charges et l'unification du tarif de l'eau qui en découle (et qui est unique en France), Vendée Eau assure la planification des travaux d'investissement et la répartition des crédits les finançant.

La communauté de communes de Noirmoutier n'est pas compétente en eau potable. A l'instar de La Métro, sa compétence en eau se limite à l'assainissement. Nous analyserons donc l'impact de la réorganisation en communauté pour cette seule compétence.



1. Héritage intercommunal de l'Île de Noirmoutier

Créée le 1er janvier 2002, la communauté de communes de l'île de Noirmoutier rassemble les quatre communes de l'Île, soit 10000 habitants sédentaires et environ 110000 habitants saisonniers. Ces communes étaient habituées de longue date à coopérer, dans le cadre d'un SIVOM d'abord, puis d'un district, que la loi Chevènement a obligé à se transformer en communauté de communes. La création de la communauté n'est donc pas volontaire, mais intervient dans un contexte où la coopération intercommunale est effective depuis plusieurs décennies.

La compétence en assainissement a toujours été exercée à l'échelle de l'Île, par le SIVOM, le district et, depuis le 1er janvier 2002, par la communauté de communes. La compétence en eau potable, en revanche, est départementale : l'Île dépend pour la totalité de ses besoins de l'eau du continent d'où l'eau est acheminée par deux canalisations placées dans l'armature du pont qui dessert l'Île.

Le service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier fait l'objet d'un affermage à la SAUR, déjà exploitante du service d'eau potable de l'Île. La SAUR (Société d'Aménagement Urbain et Rural) gère les réseaux communaux de collecte, le réseau de transfert qui relie ces derniers à deux stations de traitement, et les deux stations de traitement.

Le fermier est donc responsable du fonctionnement, de la surveillance et de l'entretien des ouvrages, de la facturation du service aux abonnés, de la gestion des branchements (ouverture, contrôle). Sa responsabilité en matière de renouvellement se limite, comme il est d'usage dans un contrat d'affermage, aux équipements électromécaniques des stations d'épuration.

Ce partenariat avec la SAUR dure depuis 1984. Il est contemporain de la création du service d'assainissement sur l'Île. Depuis 1998, il s'inscrit dans le cadre d'un nouveau contrat, d'une durée de 12 ans. La communauté de communes hérite donc de cette situation.

2. Description physique des équipements du service d'assainissement

L'île présente des contraintes physiques qui ont des conséquences majeures sur les équipements du service d'assainissement. En effet, 50% des terres se situent sous le niveau des hautes eaux : le transfert des eaux usées jusqu'aux stations s'appuie sur près d'une centaine de postes de relèvement. La géographie de l'Île et, notamment, la distance qui sépare les deux communes les plus éloignées (Barbâtre et Noirmoutier en l'Île, soit 12 km) accentue le risque d'une pression insuffisante dans le réseau de transfert (qui assure l'interconnexion des réseaux communaux).

L'interconnexion des réseaux communaux de collecte permet aux quatre collectivités de faire face aux besoins en eau (donc en assainissement) de la population saisonnière : l'Île compte 120000 habitants l'été contre seulement 10000 le reste de l'année. Les équipements du service d'assainissement ont été dimensionnés sous cette contrainte. Les réseaux comme les stations d'épuration sont surdimensionnés 10 mois dans l'année. La recherche d'économie d'échelle explique la mutualisation des moyens d'épuration (2 stations pour 4 communes), et la conception d'une interconnexion des réseaux communaux, malgré la topographie particulière de l'Île.

La communauté de communes est propriétaire des réseaux de collecte et de transfert, et des ouvrages d'épuration. Dans le cadre de contrats successifs d'affermage, l'autorité organisatrice (SIVOM, district) a toujours été responsable du financement de tous ses équipements, à l'exception, nous l'avons dit, de l'électro-mécanique des stations.

En 2003, 96% des habitants (permanents et saisonniers) sont raccordés au réseau d'assainissement. Le patrimoine réseau est constitué de 9 709 branchements, de 141 770 mètres

linéaires (ml) de collecte gravitaire, de 65 474 ml de réseau de transfert sous pression et de 91 postes de relèvement qui adaptent automatiquement leur pompage au débit entrant. Pour l'épuration, la communauté de communes dispose de deux stations, la *Salaisière* à Noirmoutier-en-l'île et la *Casie* à Barbâtre. La première (36 000 EH) traite les eaux usées de l'Épine, la Guérinière et Noirmoutier en l'île. Equipée pour traiter l'azote et le phosphore, elle produit des boues qui sont valorisées en agriculture. La seconde (9 000 EH) traite les eaux usées de Barbâtre par un procédé de lagunage aéré après pré-traitement. Les équipements les plus anciens (réseau de collecte) ont moins de 20 ans.

3. La durabilité du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier

Nous allons tout d'abord reconstituer le coût du service d'assainissement de l'Île, en nous plaçant dans l'hypothèse d'un service durable sur les plans environnemental et économique. Nous pourrions ensuite comparer ce coût théorique aux recettes dégagées par le service, pour apprécier l'évolution de sa durabilité. Comme pour La Métro, le périmètre du service d'assainissement de l'Île est inchangé par la création de la communauté. Mais le service en tant que tel a suffisamment évolué ces dernières années (l'achèvement de la "desserte" est récent) pour qu'il nous semble opportun de reconstituer deux coûts théoriques, correspondant respectivement au service en 1997 et au service en 2003. Sur cette base, nous pourrions essayer d'évaluer l'influence de la communauté dans l'évolution de la durabilité du service.

Sur le plan environnemental, l'eau traitée par les deux stations est conforme aux normes en vigueur. Les rendements moyens des indicateurs de pollution de la station de Noirmoutier en l'Île sont très satisfaisants et ceux de la station de Barbâtre sont satisfaisants. Y compris en période estivale, la qualité des rejets est conforme aux normes. La station de Noirmoutier en l'Île possède une filière "lagunage aéré" qui sert d'appoint en période de pointe si la filière "boues activées" est en surcharge. La qualité des effluents est surveillée par la DDASS, le SATESE, mais également par les agriculteurs qui réutilisent les eaux usées, et par les ostréiculteurs dont les étiers sont situés en aval des lieux de rejet.

Sur l'Île de Noirmoutier, les eaux usées sont recyclées pour les usages agricoles (culture maraîchère). Elles le sont en totalité ce qui est à notre connaissance unique en France. Ce phénomène s'explique d'abord par l'absence d'eau douce sur le territoire insulaire⁷⁴. L'eau potable vient du continent, de l'usine d'Aprémont, située à environ 70 km de l'Île. Pour pallier leur manque d'eau douce, les agriculteurs se sont entendus avec le service d'assainissement dès 1975 et ont mis au point un dispositif qui est aujourd'hui toujours en vigueur avec la communauté de communes. Peu après la création du service d'assainissement, les agriculteurs ont constitué un syndicat de drainage et d'irrigation (sous la forme d'une association syndicale autorisée) et négocié la récupération des eaux épurées. Les termes du compromis n'ont pas changé depuis : les agriculteurs récupèrent gratuitement les eaux de la station de Noirmoutier-en-l'Île. L'association assure le pompage et la distribution de ces eaux sur les parcelles de ses membres. Les eaux épurées ne sont donc pas directement valorisées par le service d'assainissement. Lors de la négociation initiale, le Président de l'ASA se rappelle que l'intérêt insulaire a servi de guide aux protagonistes, plus que la recherche d'une recette supplémentaire pour le service d'assainissement. Ce dernier trouve toutefois un intérêt certain à ce compromis. Le Président de l'ASA et celui de la communauté de communes précisent en effet que si les eaux usées n'étaient pas recyclées, il reviendrait au service d'assainissement d'assurer leur rejet en mer à l'aide d'un émissaire, à une distance suffisante pour ne pas compromettre le développement touristique de l'Île et être en conformité avec la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise

⁷⁴ En effet, l'eau de pluie tombe en quantité insuffisante et se sale au contact du sol, ce qui la rend impropre à l'irrigation.

en valeur du littoral. Ce procédé est évalué à € 2 M. Le recyclage des eaux usées est à la fois l'alternative technique la moins coûteuse et l'option politique la plus bénéfique pour l'Île.

En terme environnemental, la destination particulière des eaux épurées (agriculture, ostréiculture) soumet la qualité des eaux en sortie de stations à des contrôles très serrés. Le contrôle traditionnel exercé par les DDASS et le SATESE sur les eaux usées se double du contrôle sanitaire exercé par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France et de la mission interministérielle de l'eau, dans laquelle sont représentés les ministères de la Santé, de l'Environnement et de l'Agriculture. Ces institutions veillent au respect des normes très strictes qui s'appliquent à la réutilisation des eaux pour les usages agricoles.

Le tableau suivant présente les résultats de la reconstitution des coûts pour les années 1997 et 2003. Le détail des hypothèses sur lesquelles s'appuie cette reconstitution est donné à la suite.

Tableau 21 - Coûts théoriques et recettes réelles du service d'assainissement de l'Île en 1997 et 2003

€		1997	2003
Coût d'investissement	Collecte	832 067	924 367
	Epuration	207 600	436 500
Coût d'exploitation	Collecte	363 431	414 293
	Epuration	166 990	326 602
Coût complet théorique		1 570 087	2 101 762
Recettes réelles		1 981 000	2 317 000

Tableau 22 - Reconstitution du coût d'investissement de 1997

Euro	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amort.	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
STEP							
<i>Noirmoutier</i>							
boues activées	2 860 000	D	Génie civil	1 430 000	50 ans	28 600	Répartition et durées d'amortissement issues de dires d'expert
11 000 EH		SAUR	Electromécanique	1 430 000	20 ans	71 500	
lagunes	3 510 000	D	Génie civil	1 755 000	30 ans	58 500	Coûts estimés par expert
13 500 EH						0	
						158 600	
<i>Barbâtre</i>	1 400 000	D	Génie civil	700 000	50 ans	14 000	
9 000 EH		SAUR	Electromécanique	700 000	20 ans	35 000	
						49 000	
total D						101 100	
total SAUR						106 500	
TOTAL						207 600	
Ouvrages annexes							
76 postes							Coûts unitaires estimés par expert : branchement : 1000 E unité
14 gros	1 120 000	D	Génie civil	560 000	30 ans	18 667	
		SAUR	Electromécanique	560 000	10ans	56 000	gros poste : 80 000 E
29 moyens	1 740 000	D	Génie civil	870 000	30 ans	29 000	
		SAUR	Electromécanique	870 000	10 ans	87 000	petit poste : 40 000 E
33 petits	1 320 000	D	Génie civil	660 000	30 ans	22 000	
		SAUR	Electromécanique	660 000	10 ans	66 000	Quantité des ouvrages issues du rapport 1997
						66 000	
total						278 667	Répartition et taille des postes estimées par expert
Total D						69 667	
Total SAUR						209 000	
Réseaux							
Coût (ml)							
131 km gravitaire	160	D	Génie civil	20 960 000	50 ans	419 200	Longueurs issues du rapport 1997 district
61 km pression	110	D	Génie civil	6 710 000	50 ans	134 200	
total CC						553 400	Coût au km estimé par expert : gravitaire : 160 E et pression : 110 E
TOTAL						1 039 667	
TOTAL D						724 167	
TOTAL SAUR						315 500	

Tableau 23 - Reconstitution du coût d'investissement de 2002

Euro	Valeur à neuf	Entité	Type amortissement	Valeur amortissement	Durée amortissement	Coût annuel de renouvellement	Source et hypothèses
STEP							
<i>Noirmoutier</i>							
boues activées	9 360 000	CC	Génie civil	4 680 000.00	50 ans	93 600	Répartition et durées d'amortissement issues de dires d'expert
36 000 EH		SAUR	Electromécanique	4 680 000.00	20 ans	234 000	
lagunes	3 510 000	CC	Génie civil	1 755 000.00	30 ans	58 500	Coûts estimés par expert
13 500 EH						0	
						386 100	
<i>Barbâtre</i>	1 440 000	CC	Génie civil	720 000.00	50 ans	14 400	
9 000 EH		SAUR	Electromécanique	720 000.00	20 ans	36 000	
						50 400	
total CC						166 500	
total SAUR						270 000	
TOTAL						436 500	
Ouvrages annexes							
89 postes							Coûts unitaires estimés par expert : branchement : 1000 E unité
15 gros	1 200 000	CC	Génie civil	600 000	30 ans	20 000	
		SAUR	Electromécanique	600 000	10ans	60 000	gross poste : 80 000 E
30 moyens	1 800 000	CC	Génie civil	900 000	30 ans	30 000	poste moyen : 60 000 E
		SAUR	Electromécanique	900 000	10 ans	90 000	petit poste : 40 000 E
44 petits	1 760 000	CC	Génie civil	880 000	30 ans	29 333	Quantité des ouvrages issues du rapport 2002 CC
		SAUR	Electromécanique	880 000	10 ans	88 000	Répartition et taille des postes estimées par expert
total						317 333	
Total CC						79 333	
Total SAUR						238 000	
Réseaux							
	Coût (ml)						
142 gravitaire	160.00	CC	Génie civil		50 ans	454 400	Longueurs issues du rapport 2002 CC
65.3 pression	110.00	CC	Génie civil		50 ans	143 660	Coût au ml estimé par expert :
total CC						598 060	
TOTAL						1 351 893	
TOTAL CC						843 893	
TOTAL SAUR						508 000	

Le rapprochement des coûts théoriques et des recettes réellement perçues indique que le service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier dispose de revenus suffisants pour garantir sa durabilité environnementale et économique. Les recettes encaissées dépassent de plus de 400 K€ le coût théorique de 1997 et d'environ 200 K€. celui de 2003.

On peut même légitimement s'interroger sur la sur-facturation du service d'assainissement : le même service ne pourrait-il être rendu à un prix plus faible ? Cette baisse est praticable puisqu'elle ne remettrait pas en cause le tarif contractuel décidé en 1998 avec la SAUR. En l'occurrence, la marge qui existe entre le coût reconstitué des activités prises en charge par le district en 1997 et la communauté en 2003, et la part des recettes qui reviennent à l'autorité organisatrice pourrait en effet laisser place à une baisse substantielle de tarif.

Tableau 24 - Comparaison du coût théorique et des recettes réelles du maître d'ouvrage en 1997 et en 2003

€	1997	2003
Coût théorique CC	724 167	848 867
Recettes réelles CC*	1 361 123	1 438 638

* hors subvention d'exploitation de respectivement 121 K€ et 169 K€

En 2003, la communauté a décidé de baisser significativement le prix de son service d'assainissement. Une rapide comparaison du prix pratiqué sur l'Île par rapport aux prix pratiqués au niveau national et un travail prospectif sur les besoins financiers du service à moyen terme conduisent la communauté à opter pour une baisse de 43% de la surtaxe versée à la communauté par la compagnie fermière (part abonnement et part proportionnelle).

Pour savoir si la durabilité du service est maintenue sous ces nouvelles conditions, il convient de comparer les recettes dégagées sur la base du nouveau tarif aux charges théoriques du service pour l'année 2003.

En l'occurrence, les recettes du maître d'ouvrage passeraient de 1439 K€ à 820 K€, laissant un déficit de 28 K€ qui pénaliserait la capacité du service à faire face à la reconstitution de son patrimoine. A l'échelle du service, les recettes totales s'élèveraient à 1698 K€ (au lieu de 2317 K€) et accuseraient un déficit de plus de 400 K€ par rapport au coût théorique. Cette baisse apparaît *a priori* trop importante et menace la durabilité du service. En particulier, c'est la capacité du service à reconstituer son patrimoine qui est fragilisée. Les équipements sont jeunes et ne nécessitent pas encore d'être renouvelés. Il est à craindre que quand les besoins de renouvellement se feront plus pressants, le service communautaire ne dispose pas des réserves suffisantes pour y faire face.

4. La durabilité de la gestion du service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier

Nous allons nous focaliser sur la durabilité économique du service et utiliser les indicateurs de performance pour analyser l'impact de la réorganisation du service sur sa durabilité. Quelle est la politique d'investissement suivie par le service ? A-t-il les moyens (internes et externes) de financer ses équipements premiers, et d'assurer leur renouvellement ?

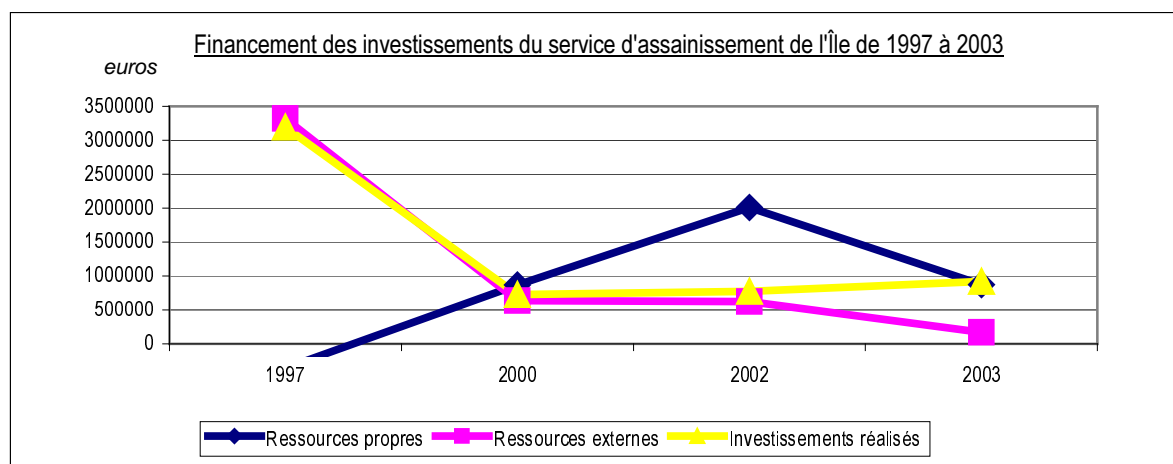
La jeunesse des équipements en assainissement explique la faiblesse des besoins de financement en renouvellement. Les principaux investissements réalisés ces dernières années correspondent à des opérations d'extension de réseaux ou d'amélioration des équipements. Il s'agit donc d'investissements en équipements neufs. Leur niveau marque une pause en 1997, date à laquelle le raccordement de toute la population sédentaire et saisonnière de l'Île touche à sa fin. Cette année là, 15 nouveaux postes de relèvement et 16 km de réseaux supplémentaires sont mis en service pour assurer l'ouverture de 1177 branchements. La station de Noirmoutier-en-l'Île a vu sa filière "boues activées" étendue. Depuis, des travaux de plus petite ampleur ont été réalisés sur les deux stations (mise en place d'un dispositif anti-vandalisme, dispositif d'auto-surveillance,...). Les réseaux n'occasionnent plus d'investissement. Leur besoin en renouvellement fait l'objet de provisions fonction de leur état. La direction du service de l'Île reconnaît mal le connaître, et compte sur la réalisation d'un diagnostic complet de l'état du réseau pour ajuster le montant de ses provisions et disposer d'un programme pluriannuel technique et financier des besoins en renouvellement.

Tableau 25 - Investissements réalisés en 1997, 2000 et 2003 par le service d'assainissement de l'Île de Noirmoutier

K€	1997	2000	2003
Investissements	3 191	726	917

On se souvient que le financement des investissements relève de ressources propres au service (autofinancement, fonds de roulement, produit de cession) et de ressources externes (subventions d'investissement et d'exploitation, emprunts). Le raccordement de la population de l'Île a bénéficié de subventions importantes, comme il est d'usage en milieu rural. Les investissements ont été subventionnés à hauteur de 70% par le FNDAAE, le conseil général et l'Agence de l'eau, jusqu'en 1996. Elles ont progressivement diminué, puis cessé en 2003. Selon nos interlocuteurs, aucune subvention d'exploitation n'a été versée par le district ou la communauté, depuis 1997. Auparavant une subvention du budget général équilibrait chaque année les dépenses de fonctionnement. Il n'est pas sur que cette pratique ait cessé puisque les comptes administratifs font apparaître des subventions d'exploitation annuelles sur la période 1997-2003.

Figure 5 - Financement des investissements du service d'assainissement de l'Île de 1997 à 2003



En 2003, le service a financé ses investissements (€ 1 M) grâce à son excédent d'exploitation. Il a mobilisé des ressources propres : aucun nouvel emprunt n'a été contracté depuis 1998.

Si l'on considère que les subventions d'investissements ont définitivement cessé (seuls les équipements neufs étant éligibles à de telles dotations), la question se pose de savoir si le service d'assainissement est durablement en mesure de satisfaire seul ses besoins d'investissement, particulièrement depuis la baisse tarifaire décidée l'année passée.

Les indicateurs d'épargne de gestion et d'autofinancement brut nous permettent de le savoir. Le graphique suivant nous indique que les recettes d'exploitation couvrent largement les charges de fonctionnement : les deux indicateurs sont positifs sur les quatre années.

L'excédent d'exploitation permet-il de couvrir les besoins de financement en investissement ? L'indicateur d'autofinancement net doit être positif pour certifier la durabilité économique du service. Cela signifie que le fonctionnement permet non seulement de couvrir les besoins d'exploitation mais aussi de rembourser sa dette, donc de reconstituer son capital.

Tableau 26 - Evolution de la capacité d'autofinancement du service d'assainissement de l'Île depuis 1997

€	1997	2000	2002	2003
Autofinancement net	- 509 148 €	- 272 004 €	865 631 €	153 016 €

La capacité d'autofinancement du service s'est nettement améliorée depuis la création de la communauté. Mais il s'agit plus d'une coïncidence que d'un résultat à mettre à l'actif de la réorganisation du service. Quand cesse l'apport des ressources externes que sont les subventions d'investissement, le service n'est pas en mesure de financer son activité sur la base de ses recettes d'exploitation. Depuis, le supplément de recettes apporté par les nouveaux abonnés (+ 20% depuis 2000) a permis d'équilibrer besoins et ressources de financement.

Tableau 27 - Evolution du nombre d'abonnés et du prix de l'assainissement

	1997	2003
Nombre d'abonnés	11 418	13 913
Part fixe (abonnement)	70,47 €/an	72,60 €/an
Prix du m ³ jusqu'à 40 m ³	0,30 €	0,31 €
Prix du m ³ au-delà de 40 m ³	2,03 €	2,09 €

L'indicateur du fonds de roulement permet également d'apprécier l'adéquation des ressources propres et des besoins de financement du service. L'indicateur est positif sur les quatre années étudiées, donc après comme avant l'obtention de subventions.

Tableau 28 - Evolution du fonds de roulement de 1997 à 2003

	1997	2000	2002	2003
FDR	152 619 €	1 140 463 €	1 142 468 €	721 027 €

En 2002, la communauté hérite d'un service non endetté et dont les équipements sont récents. La progression du tarif de l'assainissement jusqu'en 1999, date de sa dernière augmentation, permet d'équilibrer le budget du service quand cessent les subventions. Au terme de son premier cycle d'investissement (en équipement neuf), le service est durable en terme économique et financier.

Qu'a changé la transformation du district en communauté en matière de durabilité ? En terme organisationnel, elle s'est traduite par une identification précise du personnel affecté au service d'assainissement et, en l'occurrence, par une augmentation des charges salariales. Ces dernières étaient absentes du budget annexe d'assainissement à l'époque du district. Le personnel n'étant pas exclusivement chargé de l'assainissement, il était pris en charge par le budget général. Depuis 2002, il constitue une dépense d'exploitation du service d'assainissement communautaire (85 K€ en 2003). Il compte trois personnes : un chargé de mission s'occupe des gros investissements, c'est-à-dire des projets de station, de la programmation du renouvellement des réseaux et des demandes de subventions. Un technicien est chargé d'installer des branchements neufs et de l'organisation de l'assainissement non collectif. Une secrétaire assure les tâches de secrétariat et relaie les demandes de branchement auprès du technicien.

En ce qui concerne les décisions à prendre, il n'y a pas de différence marquée non plus : la réalisation du diagnostic sur l'état du patrimoine et la programmation pluriannuelle des investissements qui incombent au maître d'ouvrage auraient été également faites sous le régime antérieur du district. En revanche, la gestion patrimoniale ne progresse pas, et selon nous, elle reste inaboutie. En effet, les équipements dont le fermier doit assurer le renouvellement (électromécanique des stations) font l'objet d'une garantie de renouvellement qui soumet le fermier à une obligation de résultat et non à une obligation de moyens. Dans la mesure où ces équipements sont récents, il est probable que la SAUR n'aura pas à les renouveler avant l'échéance de son contrat en 2010. Les provisions qu'elle aura constituées pour parer à un éventuel renouvellement ne seront pas reversées à la communauté. Les abonnés paieront alors deux fois l'électromécanique qui équipent les stations, et cette dernière représente 50% des investissements en épuration.

La responsable du service pour le maître d'ouvrage et le Président de la communauté de communes insistent sur la continuité de l'action menée en matière d'assainissement. Le changement de structure est pour eux sans effet sur la gestion du service. Le périmètre est inchangé et le district était déjà un EPCI très fédérateur. Le principal moteur de changement tient, selon eux, aux hommes qui sont aux commandes. Du côté de l'autorité organisatrice, la responsable est en poste depuis l'époque du syndicat et du premier contrat d'affermage. La compagnie fermière a toujours été la SAUR. Seul l'élu a changé. En l'occurrence, il s'inscrit dans la

continuité de son prédécesseur et n'observe aucune impulsion particulière imputable à la transformation du district en communauté, en matière d'assainissement. Depuis 1975, les interlocuteurs tant du côté du délégataire que de l'administration insulaire n'ont pas changé, et la responsable du service, Fanny Cordier, estime que leur relation est d'abord une relation de confiance.

Pour autant, la décision de baisse significative du prix de l'assainissement est une décision communautaire, prise dans l'intérêt de la communauté, et non dans celui du service d'assainissement *stricto sensu*. En effet, une baisse de 400 K€ de recettes place ce dernier dans une situation économique non durable. Cette baisse ramène les recettes réelles sous le niveau du coût théorique, mais aussi sous celui des charges effectives uniquement dédiées au renouvellement du patrimoine. Une application de la baisse tarifaire laisse à la communauté une recette effective de 820 K€ en 2003 alors que les dotations aux amortissements sont de 881 K€ la même année. Toutes choses égales par ailleurs, la décision de baisser le tarif de l'assainissement détériore la durabilité économique du service. La capacité d'autofinancement du service va devenir négative, obligeant ce dernier à consommer les réserves accumulées (fonds de roulement de 720 K€) jusqu'à épuisement.

Il est vrai que les besoins de renouvellement peuvent sembler lointains, et les opportunités de placement des excédents de fonctionnement peu attractives, tant sur le plan financier que politique. La baisse du tarif a-t-elle été décidée pour satisfaire les abonnés ? Les élus répondent que oui, que la population se plaint du prix élevé de la facture d'eau, que le département de la Vendée est soumis à la pression de l'association "*La facture d'eau est imbuvable*". Il est vrai que les prix pratiqués par Vendée Eau sont nettement au-dessus de la moyenne nationale. Sur l'Île de Noirmoutier comme dans toute la Vendée, l'abonnement revient à 90 € / an et le tarif est de 0,979 € HT / m³ à concurrence de 200 m³. Ramené au mètre cube, la facture moyenne d'un habitant vendéen s'établit sur la base d'un prix égal à 1,729 € / m³ contre un prix moyen au niveau national de l'ordre de 0,80 € HT / m³ abonnement inclus pour une consommation moyenne de 120 m³ / an.

Si l'on considère le seul montant de l'abonnement à l'eau et à l'assainissement, on atteint 165 € / an pour les habitants permanents et saisonniers de Noirmoutier. Une part importante de leur facture est donc fixe, notamment pour faire peser sur les saisonniers l'essentiel du coût entraîné par leur usage ponctuel d'installations permanentes. C'est pour la même raison que deux taxes de raccordement au réseau d'assainissement ont été prévues : une de 1000 € pour les constructions anciennes et une autre de 3000 € pour les constructions neuves.

Les habitants de l'Île sont conscients de contribuer significativement au coût de l'approvisionnement en eau potable à l'échelle du Département. L'eau est produite à l'Est du département (usine d'Apremont) alors que les habitants résident sur le littoral, zone soumise à de fortes variations saisonnières. L'Île de Noirmoutier n'a pas d'alternative à l'importation d'eau depuis le continent : le dessalement serait un substitut très coûteux. Aussi, l'association "*La facture d'eau est imbuvable*" sévit-elle surtout sur le continent.

Les élus communautaires ont décidé que la maîtrise de la facture globale des services locaux environnementaux primait sur la durabilité financière à long terme du service d'assainissement. Les investissements programmés pour le traitement des ordures ménagères vont se traduire, en 2005, par une augmentation significative du prix de ce service. La baisse du tarif de l'assainissement doit compenser cette hausse. Il n'a pas échappé aux élus que le service d'assainissement désormais arrivé à maturité (en terme d'équipement et d'exploitation) allait générer un surplus, à tarif constant, dont la consommation serait chaque année en grande partie différée pour assurer, à horizon de 10 ou 20 ans, le financement du renouvellement des équipements.

Au niveau communautaire, les excédents d'exploitation du service d'assainissement sont une ressource de financement qui peut, sans altérer le bon fonctionnement de la collecte et du traitement des eaux usées, trouver à être investie dans une activité d'intérêt général aux besoins plus immédiats. La clé décisionnelle est le coût d'opportunité des fonds publics. La limite réglementaire d'une telle approche multiservices réside dans l'obligation de séparation budgétaire à laquelle sont soumis les SPIC (les recettes du service doivent exclusivement financer ses besoins ; les transferts depuis ou vers le budget général de la communauté sont soumis à des conditions précises). La communauté s'exposerait à un risque juridique si elle destinait les excédents de fonctionnement du service d'assainissement au service des déchets ménagers. Elle peut en revanche jouer des tarifs de chacun de ses services et baisser le tarif de l'assainissement, dès lors que cette décision n'est pas, à court terme, préjudiciable à ce service.

Les élus subissent une pression de la part de leurs administrés pour que baisse le "*prix de l'eau*", mais elle ne s'exerce pas à travers la commission consultative des services publics locaux. Cette dernière existe mais ne se réunit pas. Pourtant, ce serait le meilleur moyen d'expliquer aux usagers pourquoi le prix de l'eau ne peut pas baisser durablement. Céder à la pression des usagers, n'est-ce pas vouloir rétablir la confiance "*au rabais*", et donc accepter de s'engager dans une voie non durable à long terme ? Il semble en effet que le court terme ait prévalu, de même que le souci d'apaiser un sentiment d'injustice éprouvé par la population permanente de l'île à l'égard de ceux qu'elle considère comme bénéficiant très directement du service d'assainissement sans contribuer à son financement, à savoir les maraîchers qui produisent la célèbre pomme de terre de Noirmoutier grâce aux eaux recyclées.

Références

Entretiens réalisés par Christelle Pezon le 14 septembre 2004 avec Monsieur Bonnifait, Président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier et Fanny Collier, Chargée de mission auprès du service d'assainissement de la communauté de communes.

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, Compte administratif (budget général + budget annexe du service d'assainissement ou M49) – Exercices 2001 à 2003

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, M49 du service public d'assainissement – Exercice 2004

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, Etat de la dette du service d'assainissement au 1^{er} janvier 2005

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, Etat des immobilisations pour 2004

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, Rapport annuel du Président sur le prix et la qualité du service public d'assainissement – Exercices 2001 à 2003

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier – SAUR, Avenant n°4 au traité d'affermage pour l'exploitation du service d'assainissement, septembre 2002

Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier – SAUR, Avenant n°5 au traité d'affermage pour l'exploitation du service d'assainissement, janvier 2003

District de l'Île de Noirmoutier - SAUR, Traité d'affermage pour le service d'assainissement, 1997

District de l'Île de Noirmoutier – SAUR, Avenant n°1 au traité d'affermage pour l'exploitation du service d'assainissement, juin 1998

District de l'Île de Noirmoutier – SAUR, Avenant n°2 au traité d'affermage pour l'exploitation du service d'assainissement, décembre 1999

District de l'Île de Noirmoutier – SAUR, Avenant n°2 au traité d'affermage pour l'exploitation du service d'assainissement, octobre 2000

District de l'Île de Noirmoutier, Compte administratif (budget général + budget annexe du service d'assainissement ou M49) – Exercices 1996 à 2000

District de l'Île de Noirmoutier, Rapport annuel du Président sur le prix et la qualité du service public d'assainissement – Exercices 1995 à 2000

Nedey F. (2002), Noirmoutier, pionnière de la réutilisation des eaux usées, *La Gazette des communes*, 24 juin.

SAUR, Etat des versements d'acomptes de la surtaxe d'affermage pour le service d'assainissement de la Communauté de Communes de l'Île de Noirmoutier – Exercices 1995 à 2003

SAUR, Rapport d'affermage et compte rendu financier du service d'assainissement du district de l'Île de Noirmoutier – Exercices 1995 à 2000

SAUR, Rapport d'affermage et compte rendu financier du service d'assainissement de la Communauté de Communes de l'Île de Noirmoutier – Exercices 2001 à 2003

SAUR, Compte rendu technique d'exploitation du service d'assainissement du district de l'Île de Noirmoutier – Exercices 1997 à 2000

SAUR, Compte rendu technique d'exploitation du service d'assainissement de la Communauté de Communes de l'Île de Noirmoutier – Exercices 2001 à 2003

Catch Water, District de Noirmoutier (2001) Gestion intégrée de l'eau et réutilisation des eaux usées, Colloque du 24 septembre

SOMMAIRE

CHAPITRE 3- LE CADRE INSTITUTIONNEL DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT EN ITALIE	90
1. <i>Introduction</i>	90
2. <i>La réforme de 1994</i>	90
3. <i>Bilan de la réforme</i>	93
4. <i>Choix des terrains</i>	96
5. <i>La région Emilia Romagna</i>	98
6. <i>ATO 5 Bologna</i>	100
7. <i>Durabilité de l'ATO 5</i>	101

Chapitre 3 - Le cadre institutionnel des services d'eau potable et d'assainissement en Italie

Auteurs : C. PEZON, B. BARRAQUÉ

1. Introduction

L'Italie compte environ 8000 communes. En Europe, elle se singularise avec la France, bien qu'à un moindre degré, par son nombre élevé de collectivités locales. Elle est aussi découpée en 100 provinces, créées à l'époque napoléonienne sur le modèle de nos départements, et 20 régions. Le service public de l'eau est considéré comme une affaire locale, à ceci près que la forte variabilité climatique de type méditerranéen a rendu très tôt leur concentration à une échelle supra-locale obligatoire. Alors que les services sont aussi émiétés qu'en France au Nord, ils sont souvent "à deux étages" au Sud, avec des entreprises régionales d'adduction (Sicile, Sardaigne et Pouilles) qui éventuellement vendent l'eau aux unités locales de distribution.

La construction de l'unité italienne a également conduit, en 1903, à une reprise en mains de services jusque là gérés par des entreprises privées, le plus souvent anglaises et françaises. C'est ainsi qu'est apparue la formule de *l'azienda municipalizzata* ou *azienda speciale* : une sorte d'établissement public n'ayant pas la personnalité morale mais un budget séparé. C'est une évolution semblable à celle de l'Allemagne, mais qui se serait arrêtée en chemin. Avant la loi n°36/1994 du 5 janvier 1994 dite loi Galli, les aziende fournissaient 40% de l'eau italienne, essentiellement aux villes les plus grandes. Mais, en 1994, il restait de très nombreuses petites régies communales, ainsi que des syndicats intercommunaux de toutes tailles : le syndicat intercommunal de la province de Milan comptait il y a 10 ans plus de 200 communes membres, mais pas Milan elle-même (similarité avec Paris et le SEDIF).

Enfin l'assainissement et l'épuration (cette dernière en plein développement) étaient encore le plus souvent en régie. Tout a changé au milieu des années 1990, et plus encore depuis l'adoption de la Directive Cadre sur l'eau.

2. La réforme de 1994

En Italie, le secteur de l'eau a été réformé en profondeur en 1994 avec la loi Galli. Cette loi poursuit l'objectif d'un recouvrement total des coûts des services d'eau potable et d'assainissement par les recettes d'abonnement, dans un contexte de fort besoin en investissements tant pour le renouvellement des infrastructures d'eau potable que pour le respect des normes environnementales européennes. La démarche empruntée est double : pousser les quelques 10000 services existants (eau potable et assainissement) à se concentrer pour bénéficier d'économies d'échelle et intégrer les activités liées à l'eau et à l'assainissement au sein d'organisations spécifiques. La réforme initiée en 1994 cherche à rationaliser la gestion de ce secteur, tout en s'appuyant sur les autorités politico-administratives existantes. Elle relève ainsi d'un exercice difficile puisqu'elle procède d'un côté de façon autoritaire (création d'autorités spécifiques imposée par l'Etat) tout en laissant aux autorités anciennement responsables des services d'eau potable et d'assainissement le soin de la mettre en œuvre.

Avant la loi Galli, il existait environ 10000 services d'eau potable et d'assainissement gérés par 8000 exploitants différents. Dix ans plus tard, la loi s'applique, et il ne devrait plus rester à terme qu'environ 90 unités de gestion, le plus souvent à l'échelle des *provinces*. D'après une estimation

officielle⁷⁵, plutôt conservatrice, les besoins d'investissement des services d'eau et d'assainissement italiens s'élevaient à € 28 milliards : € 11,2 milliards pour les services d'eau (renouvellement des réseaux qui accusent des pertes de 39% au niveau national) et € 16,8 milliards pour les services d'assainissement, dont 4,6 pour l'épuration⁷⁶. Les tarifs des services d'eau et d'assainissement italiens sont alors parmi les plus bas d'Europe et permettent, au mieux, la couverture des charges d'exploitation. Le problème posé est donc de taille, si l'option d'un financement des services via l'impôt local ou national est écartée. Atteindre la durabilité économique des services grâce aux seules recettes des services fait encourir des augmentations de prix brutales et conséquentes que la loi Galli cherche à modérer et à encadrer en réformant le secteur en profondeur.

En 1994, l'Italie n'en est pas à sa première tentative d'ajustement des prix aux coûts des services d'eau et d'assainissement. Déjà en 1974, l'Etat avait cherché à se rapprocher d'un recouvrement complet des coûts en déconcentrant la mission de contrôle des prix de l'eau du comité interministériel créé en 1944 (*Comitato interministeriale prezzi*) vers les 100 provinces (*Comitato Provinciale Prezzi*). Mais ces dernières se sont contentées d'autoriser, mais de plafonner la hausse des prix au taux d'inflation. En 1987, l'obligation de recouvrement des coûts est levée pendant trois ans par des lois de finances qui ont limité l'exigence de couverture des coûts par les prix à 60%. Concrètement, les collectivités locales sont donc restées souveraines pour déterminer le niveau tarifaire de leurs services d'eau et d'assainissement, très majoritairement gérés par des régies équivalant à nos régies simples, c'est-à-dire intégrées à l'administration communale et sans budget distinct du budget général des collectivités.

La loi Galli s'inspire par certains côtés de la réforme menée en Angleterre et au Pays de Galles, mais continue pour l'essentiel de s'appuyer sur le dispositif politico-administratif italien, au risque de compromettre l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe. A la réforme anglaise, elle emprunte :

- la création d'une agence nationale de régulation, façon Ofwat, mais, nous y reviendrons, sur la base de prérogatives bien plus limitées
- le découplage des missions de contrôle et de gestion
- le transfert à des sociétés provinciales (et non régionales) des activités d'eau et d'assainissement.

La réforme s'appuie sur le dispositif politico-administratif italien en redéployant les compétences entre les différents échelons territoriaux composés par les collectivités locales, les provinces et les régions.

Avant la réforme, les responsabilités s'établissaient comme suit :

➤ au niveau régional

Les régions sont des acteurs majeurs de l'environnement depuis le début des années 1970, quand la protection de l'environnement est devenue une préoccupation politique et que l'Etat s'est partiellement dessaisi de ses prérogatives en matière de gestion des ressources en eau et, notamment, celle de gestion des infrastructures de transport d'eau sur longue distance, à leur profit. Ce mouvement de décentralisation vers les régions n'a pas concerné que l'environnement : l'agriculture et l'énergie font aussi partie des secteurs dont la responsabilité a, à la même époque, été transférée aux régions qui ont alors connu un réel essor politique. En 1976, la première loi relative à la protection de la ressource en eau (loi Merli) donne aux régions la compétence pour délivrer les autorisations de prélèvement de ressources et de rejet dans le milieu. A ce stade, il est intéressant de remarquer que l'Italie a déjà préféré, à l'époque, s'appuyer sur son dispositif institutionnel existant (à travers les régions) pour mettre en œuvre sa politique de gestion de la

75 Source: Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, juin 2002.

76 Une étude de 1997 réalisée par l'association des distributeurs d'eau italiens estimait le coût d'application de la seule Directive Eaux Résiduaires Urbaines à 27 milliards €.

ressource en eau, plutôt que de créer des entités plus autonomes à l'égard du personnel politique (des établissements publics de bassins versants à l'instar des agences de l'eau en France).

En 1989, cette ligne est maintenue mais nuancée par la loi n°183, qui, au nom de la protection des sols contre l'érosion, les inondations, les glissements de terrains, etc., crée des autorités de bassins hydrographiques et adopte le principe de la gestion intégrée de la ressource. On compte depuis 11 bassins nationaux et 18 bassins régionaux ou interrégionaux (pour les fleuves dont le bassin touche deux régions au moins) placés sous l'autorité des régions ou des régions et de l'Etat. Chaque "autorité" de bassin est responsable de planifier les infrastructures, de protéger la ressource, de prévenir les crues et d'arbitrer entre les usages de l'eau. A ces fins, elles prélèvent des taxes sur les gestionnaires des services d'eau et d'assainissement ; mais celles-ci restent très faibles en comparaison des redevances des agences françaises, et les *Autorità di Bacino* restent des lieux de discussion entre les régions concernées et l'Etat.

➤ au niveau des Provinces

Depuis 1974, des comités de province contrôlent les tarifs des services d'eau potable et d'assainissement, et s'assurent de l'équilibre financier des services, avec les limites précédemment évoquées. Plus généralement, la province est, comme le département français, l'unité territoriale d'organisation de l'administration centrale, et de soutien aux petites communes.

➤ au niveau local

8000 communes sont responsables de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des eaux usées, responsabilité qu'elles exercent à travers quelques 10000 services d'eau et/ou d'assainissement, préférentiellement organisés à la façon de régie simple. Les services ne sont durables ni au plan économique, ni au plan environnemental. Les communes ne cherchent pas à recouvrer leur coût d'investissement à travers la tarification de l'eau. Sur le plan environnemental, aujourd'hui encore, l'épuration des eaux usées de 25% de la population n'est pas assurée⁷⁷.

La loi Galli fait disparaître les comités de Province, mais oblige les collectivités à transférer leur compétence en eau et en assainissement à des autorités de gestion intégrée (*Servizio idrico integrato*), dont le territoire correspond au périmètre optimal de gestion (*Ambito Territoriale Ottimale, ATO*). La loi Galli pousse donc à la concentration à travers l'élargissement du territoire des services et la gestion conjointe de l'eau et de l'assainissement. Initialement, le monde de l'eau pensait que le regroupement se ferait par sous bassins ou par "masses d'eau". Mais en définitive, c'est presque partout la province qui a été choisie comme ATO, sauf dans le Sud italien où le climat méditerranéen et les politiques d'aménagement volontariste avaient conduit à une régionalisation.

La loi introduit en outre une séparation entre les missions de régulation et celle de gestion. Ainsi, à l'échelle de l'ATO, une structure intercommunale (*Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, A-ATO*) est chargée, dans un premier temps, de faire l'inventaire du patrimoine des services à intégrer et d'arrêter un plan d'investissement à 20/30 ans. Il lui faut ensuite choisir l'opérateur qui assurera la gestion des services d'eau et d'assainissement, sur la base d'un cahier des charges préparé par l'A-ATO, et selon des modalités contractuelles définies par la région.

Les régions sont aussi chargées de définir le périmètre des ATO, ainsi que les modalités de coopération intercommunale qui permettront d'intégrer les services existant dans un seul.

Les communes ont globalement deux possibilités pour regrouper leurs services : elles peuvent, soit se réunir sur la base d'une convention dont la coordination sera assurée par l'une d'elles ou par la Province, soit créer un consortium, une structure dédiée aux services d'eau et d'assainissement.

⁷⁷ Donnée à nuancer, car comme France, il reste beaucoup de zones à faible densité qui ne seront jamais raccordées.

Le choix du mode de gestion des services se fait entre :

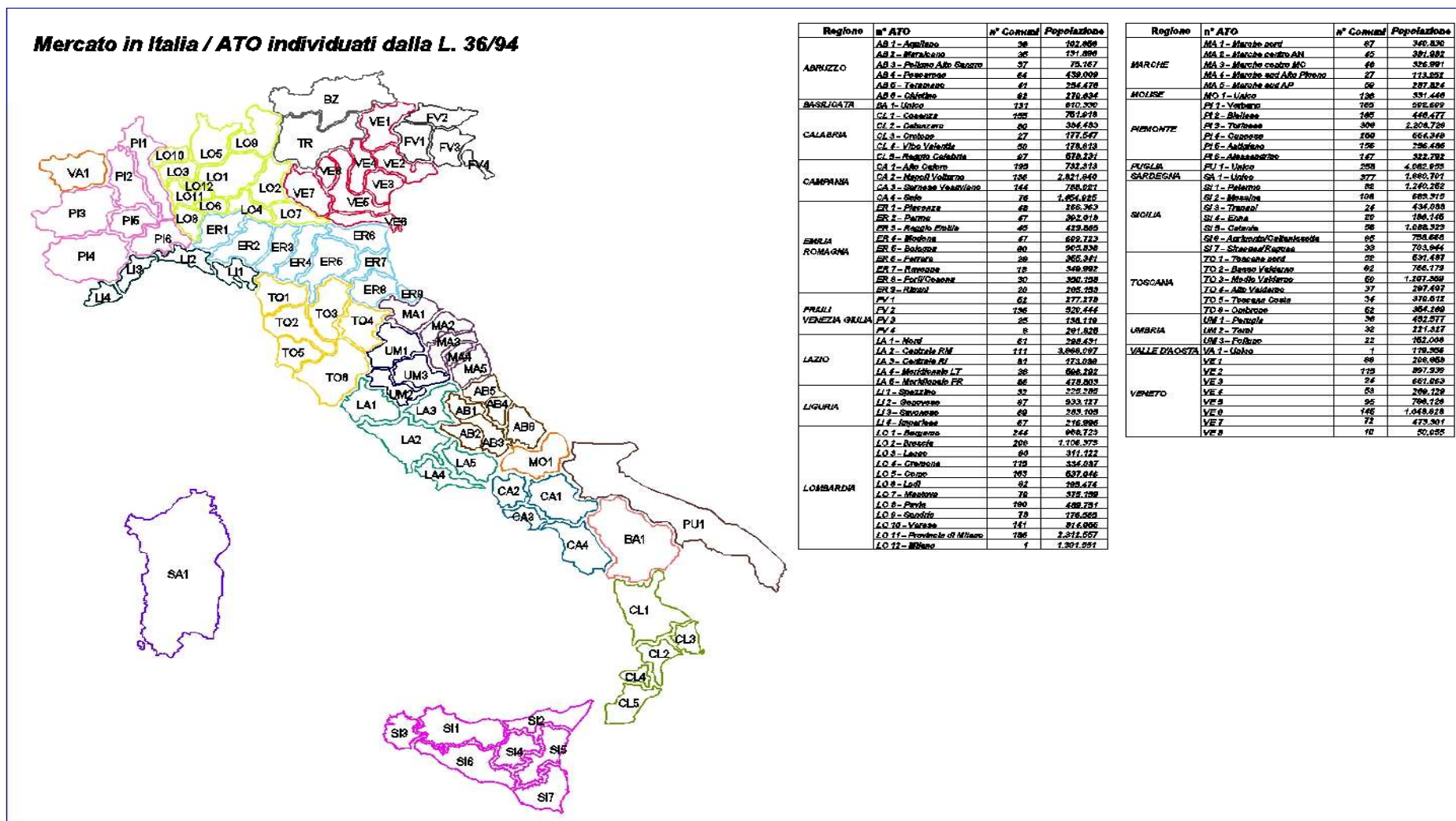
- la délégation à une entreprise privée par appel d'offres (dont les modalités ont été définies par décret en 2001)
- la création d'une entreprise à capitaux publics (actionnariat communal). Dans ce cas, la nouvelle entité ne peut assurer la gestion d'autres services d'eau
- la création d'une société à capitaux mixtes et dont l'actionnaire privé est sélectionné sur appel d'offres.

La gestion en régie classique doit donc disparaître : les *consorzi* ou conventions de communes peuvent gérer leur service en régie mais à condition d'adopter un management de type privé et de constituer une société de capitaux.

3. Bilan de la réforme

En 2004 (dernières données disponibles), la loi Galli est partiellement appliquée. Les premiers regroupements de communes sont intervenus 5 ans après la promulgation de la loi, en 1999. La lenteur de la mise en œuvre de la réforme s'explique par son ampleur — elle implique tous les niveaux administratifs et des résistances peuvent se manifester à chacun d'eux — et par la difficulté pour les A-ATO à dresser l'inventaire patrimonial des services. Lise Breuil, Guillem Canneva et Serge Garcia observent, en 2003, que ces diagnostics ont souvent été faits sans base informationnelle solide, pouvant déboucher sur des plans d'investissement décalés par rapport à l'état réel du patrimoine.

Le territoire des ATO a été défini : il coïncide avec celui des Provinces à l'exception des ATO de Sardaigne, de Sicile, du Val d'Aoste, des Pouilles et de Basilicate, dont le territoire se confond avec celui d'une région. L'Italie devrait donc, à terme, compter 91 services d'eau potable et d'assainissement, provinciaux ou régionaux. Mais il y aura des exceptions...



Carte des 91 ATO prévus Source: Mangano (2003).

Le mode de regroupement privilégié a été celui de la convention : fin 2003, 39 ATO faisaient l'objet de conventions entre les collectivités et 35 avaient donné lieu à la création de consortiums. Dans le premier cas, c'est la Province qui reçoit mission de coordonner la fusion des services d'eau et d'assainissement locaux, à travers la conférence des maires et du Président de la Province qui fait office de A-ATO et assume les responsabilités qui sont les siennes.

Les 91 ATO ont diversement avancé dans l'application de la loi Galli. Sur les 91 ATO prévus, 87 sont réellement constitués et seulement 57 sont allés au bout de la réforme à travers l'élection d'un gestionnaire de leurs services. Seuls 11 ATO (11% de la population) ont été délégués par voie de concession à des entreprises privées. Les 46 autres (51% de la population) ont fait l'objet d'attribution directe soit à une société à capitaux publics, soit à une société à capitaux mixtes.

A ce stade, on observe que, en Italie comme au Portugal, l'adoption d'un cadre permettant une implication forte des sociétés privées, et un financement privé des investissements, n'a pas porté ses fruits, tout du moins sous la forme d'une délégation des services. Pourtant, un des objectifs de la loi Galli vise aussi à consolider une industrie nationale dans ce domaine. Nous verrons à travers l'exemple de l'ATO de Bologne que cet objectif peut aussi se traduire par la constitution de sociétés à capitaux mixtes.

Les ATO étant essentiellement d'échelle provinciale, ils ne permettent pas la gestion conjointe des ressources en eau et des services à laquelle les ATO régionaux peuvent procéder, à la façon des compagnies régionales anglaises et galloises (à discuter), sous la responsabilité des régions. Ces dernières, nous l'avons vu, sont compétentes pour assurer la protection et la gestion des ressources, seules ou en association avec l'Etat, selon les bassins. En 1999, la loi n° 152 transpose l'ensemble des Directives européennes relatives à la qualité des ressources hydriques (eaux résiduaires urbaines, assainissement, nitrate) et chargent les régions d'élaborer des plans de protection et, notamment, de définir les limites pour la qualité des rejets.

La régulation des nouveaux services d'eau et d'assainissement n'est pas totalement centralisée. L'agence nationale de régulation ou comité national de vigilance (*Comitato di Vigilanza sull'uso delle risorse idriche*), qui relève du Ministère de l'Environnement, définit le niveau des services en terme général et normalise les méthodes de calcul des tarifs. La méthode préconisée consiste à définir une fonction de coût standard à partir de laquelle sera défini un tarif réel moyen. Le tarif initial négocié avec un opérateur ne doit pas s'écarter de plus de 30% de ce tarif. Pendant la durée du contrat, l'évolution du tarif est plafonnée (régime du *price cap*). Si cette dernière caractéristique est empruntée au modèle anglais, à la différence de l'Ofwat, le comité n'a pas compétence pour négocier ces tarifs avec les opérateurs, pas plus que leur plan d'investissement ou la qualité de leurs prestations. Il doit en revanche représenter les intérêts des consommateurs et se pose donc en recours en cas de litige avec un opérateur local.

De leur côté, les régions exercent sur les A-ATO le même type de contrôle (équilibre de leur budget et légalité de leur décision) que sur les collectivités locales. Une des composantes de ce contrôle doit, à terme, consister en un système de benchmarking des gestionnaires de chaque ATO à l'échelle de chaque région dans un premier temps, puis du pays ensuite.

Enfin les A-ATO doivent recenser le patrimoine des services qui composeront le futur service élargi, établir un plan d'investissement, choisir le mode de gestion du service, élaborer un contrat, sélectionner un opérateur et le réguler.

Le contrat passé avec le gestionnaire du service comporte une formule tarifaire incitative obéissant au schéma bien connu du *price cap*, inspiré du modèle anglais. En Italie, comme en Angleterre, les tarifs sont révisables tous les 5 ans. Le changement d'échelle des services doit améliorer la productivité de leur exploitation. Aussi la formule tarifaire élaborée par le comité de vigilance

(*tariffa reale media*, TRM) anticipe-t-elle une baisse des coûts d'exploitation de 1% par an pendant toute la durée du contrat. Cette baisse atténue sans la neutraliser la hausse des prix consécutive au financement de nouveaux investissements. Le comité de vigilance estime que pour être à niveau, les services devraient augmenter leur tarif de 4,2% par an en moyenne pendant 12 ans, malgré la baisse de 1% par an des charges d'exploitation, soit une augmentation, à euros constants, de 64%.

Le dispositif porté par la loi Galli est d'abord un pari d'envergure. Pourquoi la nouvelle gouvernance parviendrait-elle mieux que la précédente à mettre les services d'eau sur la voie de la durabilité ?

Au plan économique d'abord, les services pourront-ils mieux qu'avant garantir l'amélioration et le renouvellement de leur patrimoine grâce aux recettes des abonnements ? Dans la mesure où de nombreux A-ATO ont opté pour une gestion publique avec un actionariat exclusivement communal (sociétés à capitaux publics), les communes continuent, dans ce cas, à assumer les fonctions de gestion et de régulation (A-ATO), ce qui laisse perdurer les possibilités de transferts entre budget communal et budget des services d'eau et d'assainissement. Les A-ATO pourront-ils, plus facilement que les communes, procéder aux augmentations tarifaires nécessaires ? A ce stade, il faut bien comprendre que l'élargissement des services à l'échelle de la Province ou de la Région entraîne, à terme, l'homogénéisation du service rendu aux abonnés et l'élaboration d'un tarif unique à l'échelle de l'ATO. Tous les services seront en partie urbains (avec la capitale de la Province) et en partie ruraux⁷⁸. La disparité des prix de départ et les péréquations qui peuvent se mettre en place entre anciens services urbains et anciens services ruraux au sein de chaque nouvel ATO constituent des variables clés pour rendre acceptables les tarifs par les abonnés.

En la matière, tout ou presque reste à faire : le chiffre d'affaires du secteur reste relativement faible avec € 4,2 milliards (contre € 10 milliards en France) dont 61% pour l'eau potable, 28% pour l'épuration et 11% pour la collecte des eaux usées.

4. Choix des terrains

Initialement, c'est plutôt aux services du Sud italien que nous pensions : 20% des eaux consommées dans cette région sont importées et il semblait particulièrement judicieux d'analyser les effets de la réforme sur des services dont la durabilité semblait fragile, notamment en terme d'approvisionnement, que ce soit en Calabre, dans les Pouilles ou en Sicile où les interruptions de service sont fréquentes en été.

Le Nord du pays, où se concentre la majeure partie des ressources, n'est toutefois pas dénué d'intérêt. En effet, cette région, et plus particulièrement la plaine du Po et le Nord-Est du pays, souffre depuis 20 ans d'une détérioration rapide de la qualité de ses eaux souterraines, sous l'effet des pollutions d'origine agricole. Or 90% de l'approvisionnement en eau potable de cette région est assuré à partir d'eau souterraine alors que le Sud s'alimente essentiellement en eau de surface.

78 Notons l'exception lombarde, déjà évoquée p.1 : la ville de Milan s'est constituée en ATO à part du reste de la Province qui compte donc deux services, l'un urbain et l'autre mixte.

Tableau 29 – Ressources en eau des régions italiennes

Zone hydrologique	Précipitations	Capacité de stockage	Eau de surface disponible	Eau souterraine disponible	Total de l'eau disponible
Po Basin	71.800	2.194	16.118	4.468	20.586
North East	42.900	1.069	10.939	1.721	12.660
Liguria	6.400	29	372	307	679
Romagna-Marche	20.700	212	995	620	1.615
Toscana	20.900	141	543	440	983
Lazio-Umbria	24.100	452	1.399	1.126	2.525
Abruzzo-Molise	11.900	603	2.454	248	2.702
Puglia	13.200	397	523	325	848
Campania	23.200	77	1.237	929	2.166
Calabria-Lucania	24.000	1.131	2.514	595	3.109
Sicilia	18.800	718	738	1.151	1.889
Sardegna	18.800	1.403	1.841	217	2.058
Italy	296.700	8.426	36.673	12.147	51.820

Source : IRSA (1999). L'unité est 1000 m³

En outre le Nord de l'Italie totalise 67% de la consommation en eau du pays quand celle du Sud s'établit à 25%. La consommation domestique y représente 20% de l'eau consommée.

Tableau 30 - La consommation d'eau potable en 1999

	Nord	Centre	Sud	Italie
Eau distribuée / habitant	303	275	228	267
Eau d'origine locale %	100.0	90.8	75.2	
Eau alimentaire	217	202	186	200
Eau alimentaire d'origine locale	100.0	93.1	85.7	
Pertes (% de l'eau distribuée)	23.31	27.50	36.36	28.51
Eau facturée :				
- % usage domestique	71.6	73.4	81.4	74.8
- % usage civil (non domestique)	10.1	17.5	10.4	11.7
- % usage productif	18.3	9.1	8.2	13.5

Source: Presentation to the Parliament on the state of the water services - Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - Year 2002.

D'un point de vue organisationnel, le Nord de l'Italie présente l'intérêt d'être resté extrêmement fragmenté, avant la réforme. Dans le Sud à l'inverse, la relative rareté de la ressource a provoqué la construction de grandes infrastructures de transport de ressource sur longue distance, appartenant à l'Etat et pourvoyant à tous les usages.

Enfin, en Italie comme en France, les principaux investissements concernent l'assainissement et non l'eau potable. De ce point de vue, le Nord n'a rien à envier au Sud. Il existe 9800 stations d'épuration en Italie dont 13% sont hors d'usage. Celles qui sont en état sont sous-dimensionnées : elles fonctionnent à des coûts d'exploitation élevées pour un rendement médiocre.

5. La région Emilia Romagna

La région est compétente pour gérer la ressource en eau et mettre en application la loi Galli (définition du périmètre des ATO, modalités de regroupement communal, contrôle de l'équilibre budgétaire et cadre contractuel du partenariat ATO/gestionnaire).

La région Emilia Romagna a 9 ATO, comptant entre 200000 à 905000 habitants et rassemblant entre 18 et 60 communes. Elle a défini un calendrier qui admet pour quelques années un intermédiaire institutionnel à la situation finale objectivée par la loi Galli, en laissant à chaque ATO le temps d'organiser la fusion technique et organisationnelle des services qui le composent.

L'équipe de Antonio Massarutto (IEFE, Università Bocconi, Milano) a travaillé à une évaluation de la durabilité des services d'eau et d'assainissement de la région Emilia Romagna, en suivant la même méthode des 3E que nous avons éprouvée sur les cas étudiés en France et au Portugal. Dans un premier temps, nous restituerons les hypothèses et les résultats de cette étude avant de nous concentrer sur l'ATO 5 de la Province de Bologne.

L'étude Massarutto distingue les coûts suivants :

- les coûts d'exploitation,
- le coût d'investissement,
- la rémunération du capital ou le taux d'intérêt.

Les coûts d'exploitation sont estimés sur la base du référentiel de la méthode de normalisation ("*metodo normalizzato*").

La valeur des nouveaux investissements est estimée à partir des indications contenues dans le *Piano Regionale di Risanamento delle Acque – Criteri di pianificazione in rapporto alla gestione delle risorse idriche* élaboré en 1991 par la région de Lombardie, voisine de Emilia Romagna.

Le patrimoine des services (investissements passés) est valorisé à neuf, comme nous l'avons fait pour l'ensemble des cas étudiés.

La rémunération du capital prise en compte diffère pour les nouveaux et les anciens investissements. Dans le premier cas, un taux de 7% s'applique (*metodo normalizzato*) et dans le second, un taux de seulement 2% est appliqué sachant que les infrastructures ont été financées sur fonds publics.

Les conclusions de l'étude Massarutto sont :

- Les tarifs actuels ne permettent ni une couverture intégrale des coûts actuels, ni *a fortiori* une couverture du coût théorique corollaire au respect des normes environnementales.
- Les tarifs permettent le recouvrement des coûts d'exploitation alors que les coûts d'investissement sont les plus importants.
- Ce ne sont pas les nouveaux investissements qui conduisent à une augmentation spectaculaire des prix, mais le rattrapage nécessité par les investissements passés qui n'ont jamais été passés intégralement dans les tarifs.
- Une tarification au coût complet apparaît supportable pour les ménages moyens, mais elle ne l'est pas pour les ménages à faible revenu.

Tableau 31 – Durabilité économique de ER

	Coût reconstitué	Coût des nouveaux investissements	Coût total d'un service durable
Région ER	1,704 € / m ³	0,121 € / m ³	1,825 € / m ³

Le tarif moyen en vigueur dans la région ER en 2003 est de 1,12 € / m³. Pour équilibrer les coûts reconstitués, le tarif devrait augmenter de 52%. Pour satisfaire les normes européennes, le tarif devrait augmenter de seulement 11% pour amortir les nouveaux investissements.

Si les services d'eau et d'assainissement étaient immédiatement tarifés à leur coût complet, les ménages les plus défavorisés (revenus inférieurs à € 6000/an) devraient y consacrer au moins 4,5% de leurs revenus contre 2,6% en 2003. Si l'on considère avec l'OCDE que 3% est un plafond, la question "*qui doit financer quoi ?*" se pose. Pour sa part, l'étude Massarutto conclut à la non durabilité des services de la région et préconise un financement partiellement fiscal de ces services.

La situation de la région ER n'a rien d'exceptionnel. On sait que les tarifs italiens sont parmi les plus bas d'Europe. A l'échelle d'un ATO, la durabilité n'est donc pas acquise – elle le serait sans doute plus à l'échelle d'une ville et de sa proche banlieue. A l'échelle de la région, il faudrait de toute façon augmenter les prix pour financer la mise en conformité des installations avec les normes européennes. Aussi une péréquation généralisée à l'échelle de la région ne suffirait-elle pas à éviter des hausses importantes.

La question de la réconciliation des différentes dimensions de la durabilité est, on l'aura compris, particulièrement aiguë dans ce pays. Elle conduit à s'interroger sur le caractère praticable de la réforme engagée en 1994 et qui vise *in fine* à l'autonomie financière des services. Que faire si une part significative de la population doit consacrer plus de 3% de ses revenus au paiement de ces services de base ? Peut-on mettre au point une tarification à forte capacité redistributive et quel intérêt présente-t-elle, une fois considéré son coût, par rapport à la perpétuation d'un financement fiscal ?

Pour éclairer ce vaste débat, il nous semble intéressant d'introduire une distinction dans notre évaluation de la durabilité entre le patrimoine constitué des réseaux et celui des stations de traitement et d'épuration. Les réseaux assurent une fonction de desserte en eau potable et de collecte des eaux usées à domicile. Leur utilité et leur coût se rapportent totalement aux abonnés des services d'eau et d'assainissement et il semble logique et légitime qu'ils soient intégralement facturés à ces derniers, moyennant des ajustements en faveur des ménages les plus pauvres. En revanche, le paiement du traitement de l'eau brute (polluée par d'autres usagers) ET de l'épuration des eaux usées constitue une double contribution des abonnés pour l'environnement sur laquelle on peut légitimement s'interroger. Les ménages les plus pauvres doivent-ils assurer par leurs propres moyens la protection de leur santé (traitement de l'eau) et contribuer à la même hauteur qu'un ménage aisé à la préservation du patrimoine commun que constitue la ressource en eau (épuration) ? Ne peut-on envisager de séparer les factures engendrées par ces deux fonctions et faire peser la première (les réseaux) sur les abonnés des services d'eau et d'assainissement et la seconde (les stations) sur l'ensemble des contribuables ?

Pour alimenter ce débat, nous avons essayé d'appréhender les conséquences d'une telle séparation pour la durabilité des services d'eau de la région Emilia Romagna. En terme économique, il faut pouvoir identifier les coûts que les tarifs actuels sont en mesure de couvrir, en distinguant les différentes fonctions assumées par les infrastructures.

Les informations disponibles permettent de distinguer trois types d'infrastructures :

- traitement et réseau de distribution d'eau potable,
- collecte des eaux usées,
- épuration des eaux usées.

En effet, nous disposons pour chacune d'elles d'un coût et d'un tarif. En revanche, nous ne disposons pas de données séparées pour le traitement et la distribution de l'eau potable.

Nous savons aussi à quel type d'infrastructure se rapportent les nouveaux investissements définis par la région pour mettre les services en conformité avec les normes européennes.

Sur ces bases, on peut définir le coût durable des fonctions "privées" et "communes" assumées par les infrastructures à l'échelle de la région :

Tableau 32 – Coûts des fonctions privées et communes de ER

Coût des fonctions privées		Coût des fonctions communes	
Distribution d'eau à domicile (incluant le traitement)	Collecte des eaux usées	Traitement de l'eau potable	Epuration des eaux usées
0,862 € / m ³	0,39 € / m ³	Non connu	0,573 € / m ³

Le tarif moyen actuellement en vigueur en ER est, rappelons-le, de 1,12 € / m³. Le coût total des fonctions privées se monte à 1,252 € / m³. Une augmentation du tarif moyen de 0,13 € / m³ (11,6%) permettrait la couverture des coûts de cette fonction. Pour les ménages les plus démunis, une facture ainsi ré-haussée pèserait 2,85% des revenus, soit moins que les 3% considérés comme un maximum.

La séparation du patrimoine "privé" et du patrimoine "commun" eu égard aux fonctions qu'ils assument (au bénéfice des seuls abonnés ou de la collectivité dans son entier) apporte une solution concrète et politiquement défendable aux difficultés rencontrées en ER pour assurer la durabilité des services d'eau et d'assainissement. Si un constat identique résultait d'une étude exhaustive sur l'Italie, la question du périmètre des services dont la durabilité doit être prise en charge par les abonnés mériterait d'être posée. Mieux vaut, au moins à court et moyen terme, circonscrire les infrastructures pour lesquelles un effort d'autonomie financière doit être développé, plutôt que d'essayer de tendre à brève échéance vers une autonomisation financière complète de ces services au risque de rencontrer des oppositions fortes de la population et d'inciter les responsables politiques à bricoler des arrangements pour contourner la réforme.

6. ATO 5 Bologna

L'ATO 5 d'Emilie Romagne coïncide avec les limites de la Province de Bologne. C'est l'ATO le plus peuplé de toute la région, avec près de 900.000 habitants, et riche de 60 communes.

L'ATO 5 est allé au bout du processus de la loi Galli : les communes ont formé un consortium, qui a dressé l'inventaire de leur patrimoine en eau et en assainissement, élaboré un plan d'investissement et concédé à une société à capitaux mixtes le nouveau service d'eau et d'assainissement.

L'histoire commence en 1976, quand les communes créent le consortium CAR ("Consorzio Acque Reno") pour la construction de l'aqueduc de Reno. En 1984, AMGA Bologna, une compagnie publique de distribution d'eau et de gaz au capital municipal (azienda) devient l'opérateur des

services placés sous la responsabilité du consortium. En 1989, l'opérateur public se diversifie dans le traitement des eaux usées et s'affiche comme opérateur en énergie et environnement. Dans les deux ans, il propose des offres incluant co-génération et chauffage urbain. En 1994, la ville de Bologne décide de fusionner cet opérateur multiservices avec AMIU, gestionnaire de ses déchets ménagers. SEABO est né. Le 1^{er} novembre 2002, SEABO fusionne avec 11 autres compagnies publiques opérant dans les autres Provinces de la région Emilia Romagna. Elle est privatisée à hauteur de 45% par le biais d'une introduction en bourse en juin 2003. SEABO devient la compagnie multiservices à capitaux mixtes HERA, détenue à 55% par les communes dont elle gère les services et à 45% par des investisseurs privés et institutionnels.

HERA est une holding. Elle possède 100% des filiales qui opèrent localement dans 5 provinces : Bologna, Rimini, Ravenna-Lugo, Forli-Cesena et Imola-Faenza. Elle a aujourd'hui atteint une taille (800.000 personnes alimentées en eau potable et en assainissement) qui font d'elle un opérateur important en Italie du Nord. Elle est donc susceptible de s'étendre encore en ER, mais aussi ailleurs, son statut de société à capitaux mixtes l'autorisant à gérer les services de communes non actionnaires, ce qui est interdit aux sociétés à capitaux publics.

Le 20 décembre 2004, l'assemblée des 60 communes de la Province de Bologna et le gouverneur de la Province ont approuvé le plan d'investissement pour le service d'eau et d'assainissement (€ 700 M) de 58 communes et sa concession pour 20 ans à HERA. Les deux communes restantes continueront d'être alimentées en eau et en assainissement par la compagnie municipale SORGEA jusqu'en décembre 2006. Ces deux compagnies n'ont pas été sélectionnées sur appel d'offres (ce qui aurait été le cas si elles avaient été à capitaux privés), mais au terme d'un processus de benchmarking.

La chronique des investissements a tenu compte des tarifs corollaires et de leur acceptabilité par la population.

Tableau 33 – Investissements et tarifs de ATO 5

	2005	2006	2007
Investissements M€	22,3	22	22
Tarifs € / m ³	1,262	1,313	1,369

Les investissements sont sensés être du même ordre de grandeur après 2007, soit € 22 M/an, entraînant des hausses annuelles de l'ordre de 4%. A ce compte, on est loin des € 700 M du plan d'investissement. Au bout de 20 ans, l'investissement consenti se monterait à moins de la moitié du besoin de financement identifié par la Province et les communes. Quid du reste ? Notons à ce stade, que le consortium a décidé de subventionner le plan d'investissement à hauteur de € 107 M sur une période allant de 2004 à 2012.

7. Durabilité de l'ATO 5

Nous avons reconstitué le coût de l'ATO de Bologna, basé avant tout sur un investissement de renouvellement ou de mise en conformité, en 2003 (€ / m³) :

Tableau 34 – Durabilité économique de ATO 5

	Coût d'exploitation	Amortissement	Rémunération du capital	Coût total
ATO 5 Bologna	0,82	0,368	0,379	1,567
Région ER	0,782	0,501	0,421	1,704

Les tarifs en vigueur font apparaître les défauts de recette unitaire suivants :

Tableau 35 – Coût et prix unitaire de ATO 5

	Coût total unitaire	Prix en 2003	Prix – coût unitaire
ATO 5 Bologna	1,567	1,135	- 0,432
Région ER	1,704	1,12	- 0,584

A l'échelle de l'ATO de Bologna, il faudrait que les tarifs augmentent en moyenne de 38% pour que les coûts du service intégré soient entièrement recouverts.

Si l'on considère ce que représenterait cette augmentation dans le revenu des ménages italiens disposant de moins de € 6000 / an, leur facture annuelle passerait de 154,94 € à 214 €, ou de 2,6% à 3,6% de leur revenu annuel.

On remarque par ailleurs que le tarif pratiqué en 2003 permet la couverture des coûts du service d'eau potable (0,89 € / m³) et 77% du coût de la collecte des eaux usées. Autrement dit, si l'on restreint le sens de la durabilité des services à celle du recouvrement intégral des coûts de distribution et de collecte, les services d'eau et d'assainissement de l'ATO de Bologna sont durables au tarif en vigueur. En revanche, le financement des infrastructures à vocation environnementale n'est pas assuré par les abonnés de ces services.

Pour ce qui concerne la durabilité environnementale des services d'eau et d'assainissement de l'ATO de Bologna – donc la pression exercée sur la ressource et la qualité des rejets dans le milieu – des éléments nous sont donnés par la région et les travaux qu'elle a planifiés.

Certains investissements relèvent de cette dimension de la durabilité. D'autres vont plutôt peser sur la durabilité économique *stricto sensu* des services (rénovation des réseaux). Il convient donc de les distinguer par nature.

Les résultats sont les suivants :

Tableau 36 – Durabilité économique de ATO 5 et ER

	Coût d'exploitation		Amortissement		Rémunération du capital		Coût total	
	2003	MAN	2003	MAN	2003	MAN	2003	MAN
ATO 5 Bologna	0,82	0,019	0,368	0,042	0,379	0,059	1,567	0,119
Région ER	0,782	0,02	0,501	0,043	0,421	0,058	1,704	0,121

MAN : mise aux normes

Le supplément de coût induit par les investissements prévus est de 0,12 € / m³ pour l'ATO de Bologne, dont 0,026 € / m³ pour la collecte des eaux usées et 0,093 € / m³ pour l'épuration. La couverture de ces investissements suppose une augmentation du tarif moyen de seulement 7,6% (eu égard à la hausse de 38% due à l'effet de rattrapage).

C'est donc essentiellement sur l'épuration des eaux usées que se concentrent les investissements à venir. Si l'on considère que ces investissements se rapportent à la satisfaction des normes environnementales, et que l'effort demandé aux abonnés doit se porter exclusivement sur les réseaux (et sur le traitement de l'eau potable, faute de pouvoir le distinguer), on obtient un coût durable de 1,206 + 0,026, soit 1,232 € / m³ ou un tarif très proche (€ 1,262) de celui consigné par contrat pour 2005.

En revanche, si l'on considère que les abonnés des services d'eau et d'assainissement doivent assurer seuls le recouvrement des coûts y compris environnementaux, l'augmentation de tarifs se décompose comme suit :

Tableau 37 – Durabilité environnementale de ATO 5 et ER

	Prix 2003	Coût 2003 avant Inv.	Coût 2003 avec Inv. Env.
ATO 5 Bologna	1,135	1,567	1,687
Région ER	1,12	1,704	1,825

Dans cette hypothèse, les ménages à revenus faibles (< € 6000/an) verraient la part de leur revenu consacré à l'eau et à l'assainissement passer de 155 € à 233 €, ou de 2,6% à 3,9%.

Dans ce contexte plutôt tendu, quelle est la place des abonnés dans la nouvelle gouvernance du service d'eau et d'assainissement de l'ATO 5 ?

Ce qu'il est convenu d'appeler la participation des abonnés prend la forme d'un comité consultatif des abonnés (Comitato Consultivo degli Utenti) hébergé par l'agence locale de régulation (A-ATO). Ce comité compte 16 membres représentant les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, ainsi que des représentants syndicaux. Le comité a la possibilité de formuler des avis sur la régulation, les tarifs, et toute activité poursuivie par A-ATO. Il peut avoir accès aux informations relatives à l'appréciation du service par les abonnés, aux réclamations et aux plaintes déposées. Il peut enfin formuler des recommandations pour améliorer la transparence et l'accès au service. Emanuele Lobina (PSIRU, Greenwich University, 2005) rapporte en substance les propos tenus par un des membres de ce comité en 2004 : le comité aurait des difficultés à obtenir de l'agence de régulation les documents auxquels il est sensé avoir accès pour remplir sa mission; le comité dépend totalement du financement de l'agence (laquelle doit prélever les sommes nécessaires sur les recettes d'abonnement et non sur les communes comme précédemment) ; il n'a ni les moyens de commissionner des experts indépendants, ni de faire des enquêtes auprès des abonnés et ne communique qu'à travers son site Internet.

Pour conclure, on peut s'interroger sur l'intérêt de la privatisation partielle de SEABO qui de 100% publique devient sous le nom de HERA partiellement cotée en bourse, et avec laquelle l'autorité locale de régulation, A-ATO, doit formaliser ses relations par un contrat. Est-ce ou non favorable à la durabilité du service d'eau et d'assainissement de la Province de Bologne ?

A priori, on peut considérer que la privatisation partielle de HERA n'est pas de nature à améliorer la durabilité du service. Plusieurs arguments convergent dans ce sens : la distribution de dividendes réduit d'autant la capacité d'autofinancement du service, SEABO affichait de bons résultats malgré une croissance externe très rapide et il ne s'agissait donc pas de le sanctionner. Ces arguments font sens : en 2002, HERA a distribué 95% de ses bénéfices et son Président a alors affirmé que la politique de la compagnie en la matière serait maintenue. SEABO assurait la distribution d'eau de 98,55% de la population de l'ATO 5, collectait les eaux usées de 99,4% et épurait les eaux usées de 96,87%, répartie sur 46 communes dont la ville de Bologne. En 2001 SEABO affichait un taux de retour sur investissement de 3,5% et avait atteint un taux de recouvrement des coûts de 91,5%. En fait, il semble que la transformation de SEABO en HERA ait d'abord profité à ses actionnaires publics qui ont retiré de la cotation de 45% du capital un gain de € 434,6 M, dont € 170 M au profit de la ville de Bologne. Si l'administration municipale a fait savoir que ce gain serait réinvesti dans le service d'eau et d'assainissement ATO 5, force est de constater que la subvention décidée en 2004 s'établit à moins du quart du gain généré par la privatisation de 2002 (€ 107 M vs € 434 M).

Mais on peut aussi considérer que les actionnaires publics ont dégagé avec cet apport d'argent frais une marge de manœuvre financière pour parer aux conflits qu'une augmentation trop sévère

des prix pourrait faire naître. Faute de savoir jusqu'où les prix peuvent augmenter, cette réserve pourrait servir de variable d'ajustement en fiscalisant si besoin une partie du financement. Elle donne en tout cas aux 58 collectivités concernées une capacité d'ajustement qu'aucune n'aurait pu avoir à elle seule.

Le pari de la loi Galli, s'il consistait à professionnaliser le secteur de l'eau en Italie est gagné sur l'ATO 5 : les collectivités, anciennes responsables de la distribution d'eau et de l'assainissement, se retrouvent actionnaires, dirigeantes (membre du CA) et régulatrices d'un opérateur. Elles sont intéressées au succès économique et financier de HERA, lui assignent des objectifs par contrat et peuvent, en tant qu'autorités politiques de contrôle, ajuster leur intervention de tiers payant aux difficultés opérationnelles rencontrées par la compagnie pour recouvrer ses créances.

Références

Antonioli B. (2004) : Le service de l'eau en Italie : Organisation, régulation et financement, présentation au Sénat français, LATTTS.

ATO 5 Emilia Romagna (2004) : Piano d'ambito di prima attivazione del Servizio Idrico Integrato – relazione tecnica. Bologna.

Barraqué B. (1995) Les politiques de l'eau en Europe, La Découverte, chapitre sur l'Italie.

Breuil L., Canneva G., Garcia S. (2003) : "Analysis of the European Union Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector", Final Report for Work Package 1, Euromarket.

Buonora, P. (2002) : "Water Management: The Central Italy Model and its Spread", Communication for XIII Economic History Congress, 22-26 July.

De Carli Alessandro, Massarutto A., Paccagnan Vania (2003) La valutazione economica delle politiche idriche : dall'efficienza alla sostenibilità, *Economica delle fonti di energia e dell'ambiente* n°1-2.

Comitato Per La Vigilanza Sull'uso Delle Risorse Idriche, "Presentazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2001".

Comitato Per La Vigilanza Sull'uso Delle Risorse Idriche, "Presentazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2002".

Comitato Per La Vigilanza Sull'uso Delle Risorse Idriche, "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2003".

Comitato Per La Vigilanza Sull'uso Delle Risorse Idriche, "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2004".

Comitato Per La Vigilanza Sull'uso Delle Risorse Idriche, "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2005".

Direction Des Relations Economiques Extérieures (2002) : "Les Textes de Libéralisation de la Gestion de l'Eau en Italie", Fiche Enjeu Forum Environnement.

Direction Des Relations Economiques Extérieures (2003) : "Gestion et Traitement des Eaux Usées Urbaines - Italie", Fiche de Synthèse.

Goria, A., and Lugaesi, N. (2002) : "The Evolution of the water Regime in Italy", Euawareness project.

Guérin-Schneider, L., Nakhla, M., Grand d'Esnon, A. (2002) : "Gestion et Organisation des Services Publics d'Eau en Europe : Attraits et Limites de la Régulation à la Française des Services d'Eau", Cahier du CGS de l'Ecole des Mines, n. 19.

Laboratorio Utilities & Enti Locali (2004) Analisi di Congruita' dei Costi del Servizio Rifiuti per l'ATO 5 Bologna, Prima Bozza

Lobina, E., Matino Paola (2005) : D13: WaterTime case study – Bologna Italy, one of the 29 WaterTime case studies on decision-making on water systems, WaterTime project, University of Greenwich, 4th March.

Mangano, A. (2003) : "La Gestion des services d'eau en Italie" Communication à la *Semaine Européenne de l'Eau*, 2-5 mars, ENGREF, Montpellier.

Massarutto, A. (1999) : "Agriculture, Water Resources and Water Policies in Italy", *Feem Working Paper*, n. 33, Milan.

Massarutto, A. (2001) : "Water Institutions and Management in Italy", *Working Paper No. 01-01-eco*, Università degli Studi di Udine.

Massarutto, A., de Carli A., Paccagnan V., Verga V. (2004) *Analisi economica a supporto del piano di tutela della Regione Emilia-Romagna*, Università Bocconi, Milano

Vitolo, T. (1998) : "Ressources en Eau et Développement en Italie et dans la Méditerranée", *Communication pour Eau et Développement Durable*, 19-21 Mars, Paris.

Web sites

<http://www.aceaspa.it> : ACEA SpA.

<http://www.amgaspa.it> : AMGA SpA.

http://www.cipecomitato.it/ML_Cipe.asp : CIPE, Comitato Interministeriale per la programmazione economica.

<http://www.federgasacqua.it> : Federgasacqua, Italian association of water and gas utilities.

http://www.gruppohera.it/bologna/storia_acqua_gas.asp

http://www.italgas.it/home_italgas : Italgas.

<http://www.irsa.rm.cnr.it> : IRSA, Institut italien de recherche sur l'eau

<http://www.istat.it> : ISTAT, Institut italien de statistiques.

<http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm> : Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.

<http://www.proacqua.it> : Institut de recherche sur les services d'intérêt général de Federgasacqua.

<http://www.watargas.it> : Portail d'information sur les secteurs de l'eau et de l'énergie

SOMMAIRE

CHAPITRE 4- LA DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DE VILA NOVE DE GAIA (MAI 2006)	108
1. <i>Introduction</i>	108
2. <i>Le cadre institutionnel des services d'eau potable et d'assainissement au Portugal</i>	109
3. <i>L'agglomération de Porto : les nouveaux territoires de l'eau</i>	115
4. <i>La durabilité de la compagnie de l'eau et de l'assainissement de Vila Nova de Gaia</i> ..	121

Chapitre 4 - La durabilité des services d'eau et d'assainissement de Vila Nove de Gaia (mai 2006)

Auteurs : C. PEZON, G. FAUQUERT, B. BARRAQUÉ

1. Introduction

Le Portugal continental compte près de 89300 km² et 10 M d'habitants. Son climat est sous influence atlantique et méditerranéenne : au Nord, la région côtière et la région intérieure bénéficient d'un climat tempéré et pluvieux tandis que le Sud se caractérise par un climat chaud et sec (vents africains).

Les prélèvements d'eau atteignent environ 8,75 milliards de mètre cube par an (MAOT, 2001). En moyenne, la ressource en eau disponible est considérable (potentiellement plus de 6000 m³ par habitant et par an) mais inégalement répartie dans le temps et sur le territoire portugais. Une région comme l'Algarve et le Sud portugais en général connaissent des problèmes de pénurie, accentués par la pression de l'activité touristique.

Le Portugal se caractérise aussi par un fort contraste entre les régions littorales où se concentre l'essentiel de la population et de l'activité industrielle du pays, et les régions intérieures, montagneuses, peu denses et économiquement peu développées.

En comparaison avec les autres pays européens, le Portugal accuse toujours un certain retard dans le développement de ses services d'eau potable et surtout d'assainissement, malgré les incontestables progrès enregistrés au cours des 10 dernières années. C'est sans doute la raison pour laquelle la législation portugaise se concentre davantage sur l'amélioration de la couverture des services que sur la qualité de l'eau⁷⁹.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales a fait l'objet de tensions au cours du XX^{ème} siècle, avec un régime centralisé à l'extrême sous la dictature Salazar, puis une restauration des prérogatives communales après la Révolution de 1974. Mais actuellement, on assiste à un mouvement de re-centralisation partielle de la gouvernance des services d'eau amorcée par la réforme de 1993⁸⁰. Celle-ci propose un nouveau modèle de gestion des services d'eau. Treize années plus tard, ce nouveau modèle reste partiellement appliqué et co-existe de facto avec le modèle ou la norme précédente, particulièrement dans les régions intérieures. Mais la réorganisation institutionnelle se fait malgré tout de façon plus souple que l'approche systématique de départementalisation (ou de régionalisation) adoptée en Italie.

Le cas du Portugal est donc tout à fait intéressant à étudier pour notre problématique du regroupement intercommunal et de ses effets sur la gestion des services publics. Et si Lisbonne reste un cas à part, du fait de l'ancienneté de l'entreprise publique d'État, Porto, la deuxième agglomération du pays, va faire l'objet de cette étude de cas. On y trouve en effet une entreprise multimunicipale pour l'adduction et le traitement de l'eau potable, vendue en gros aux 18 communes concernées. Parmi celles-ci nous avons étudié les trois principales : la ville de Porto qui gère l'eau et l'assainissement en régie ; la plus importante commune de banlieue, Vila Nova de Gaia, qui a créé une entreprise privée lui appartenant pour fournir l'eau, l'assainissement, et d'autres services comme la collecte des déchets et la gestion de "l'eau dans la ville" ; et la

⁷⁹ Du moins jusqu'à la loi sur l'eau et les droits sur les ressources en eau votée le 29 septembre 2005, qui crée notamment des organismes de bassin dotés d'une capacité financière.

⁸⁰ Loi n° 379/93.

deuxième banlieue, Matosinhos, port industriel, qui a choisi de déléguer la gestion de ses services à une entreprise privée. Cela permet donc de réfléchir à plusieurs aspects à la fois de la modernisation des services : le jeu centralisation (ou concentration) / décentralisation ; les diverses formules entre public et privé ; la transversalisation ou la sectorisation.



2. Le cadre institutionnel des services d'eau potable et d'assainissement au Portugal

Lorsque le Portugal a fait la révolution des œillets en 1974, ses services publics d'eau et d'assainissement n'étaient pas plus développés que ceux du Brésil : un peu moins de la moitié de la population était raccordée à un réseau public d'eau potable, un tiers à l'égout, et 1% à une station d'épuration. La gestion des services, initialement concédée au secteur privé, avait été municipalisée sous la dictature dans l'entre-deux-guerres, et, dans le cas de Lisbonne, le service de l'eau potable avait même été confié à un établissement public national, l'EPAL.

Les communes portugaises sont au nombre de 300 environ, et de 278 sur le continent ; c'est-à-dire qu'elles sont bien plus grandes que leurs homologues françaises (à la même échelle, nous en aurions 1700) ; et compte tenu de la relative abondance d'eau, surtout au Nord du pays plus peuplé, l'échelle communale de gestion était adaptée dans la plupart des cas. Le problème des années 1970 et 1980 était le manque de moyens financiers. Comme la démocratisation a été assez largement identifiée à la gestion municipale, on s'est retrouvé de fait dans un système politique en tension entre Etat central et collectivités locales, un peu comme dans la France des

années 1960, avec un refus de la part de ces dernières des propositions de regroupements, ou bien de délégation au secteur privé, proposées par l'Etat au nom de l'efficacité. Un dépassement a été permis par l'intégration à l'Europe des 12, permettant au Portugal d'accéder aux fonds de cohésion, en particulier pour les services publics d'eau et d'assainissement.

Toutefois, en 1993 la desserte en eau potable et en assainissement restait préoccupante : 80% de la population était desservie en eau potable et 55% par un réseau d'égouts. Seulement 21% des eaux usées collectées étaient traitées avant leur rejet dans le milieu (OCDE, 2001). La qualité de l'eau potable n'était pas toujours conforme.

A part Lisbonne, les services étaient tous des sortes de régies municipales autonomes (budget séparé, mais investissements largement subventionnés). Dans le Nord-Est du pays, l'abondance de la pluie et la dispersion de la population dans de petites villes réduisaient l'ampleur des problèmes, mais les plus grands centres urbains comme Porto, et bien sûr l'ensemble de l'Alentejo et de l'Algarve connaissaient des pénuries à chaque sécheresse ; les coupures étaient fréquentes en été, sur le littoral...

La réforme de 1993 vise globalement à améliorer la qualité des services de l'eau en terme de desserte et de qualité de l'eau. Elle procède par :

- la séparation des activités dites "alta", qui correspondent à la production d'eau potable et au traitement des eaux usées (stations), et des activités dites "baixa" qui correspondent elles à la distribution et à la collecte (réseaux) ;
- la modernisation du cadre organisationnel qui régit la gestion des services de l'eau.

La loi de 1993 transfère les compétences de gestion de la ressource en eau, de production d'eau potable et de traitement des eaux usées de l'échelon local aux niveaux régional et national, partout où l'importance des investissements le requiert. Les communes restent responsables des réseaux de distribution et de collecte sur leur territoire.

Au niveau national, un Ministère de l'Environnement voit le jour : désormais, c'est lui qui gèrera la ressource en eau. Il contrôle directement l'Institut national de l'eau et délivre, à travers ses cinq directions régionales, les licences pour prélever la ressource ou opérer des rejets dans le milieu aquatique.

Toujours au niveau national, une agence de régulation indépendante est constituée, IRAR (*Instituto Regulador Aguas e Residuos*). Elle est chargée de réguler les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets solides. Pour l'eau et l'assainissement, ses compétences incluent la régulation des prix, celle de la qualité des services et la protection des intérêts des usagers. L'IRAR contrôle les contrats de concession : ceux conclus entre l'Etat et les compagnies des eaux régionales (activités "alta") et ceux négociés localement par les communes qui privatisent la gestion de leurs réseaux. L'IRAR voit le jour en 1997 et ne commence à réellement fonctionner qu'en 2000. Son rôle consiste à collecter et diffuser de l'information, à formuler des recommandations relatives aux bonnes pratiques. On ne peut comparer l'IRAR à l'OFWAT, le type de régulation pratiqué au Portugal se limitant à une *sunshine regulation*.

Enfin, Águas de Portugal (AdP) est une holding nationale détenue par l'Etat qui gère les fonds structurels européens. Elle met son pouvoir financier au service de la réforme, et plus particulièrement, à la constitution d'entités régionales spécialisées dans les activités "alta". AdP est également actionnaire majoritaire (51% minimum) de toutes les compagnies régionales des eaux, dites "multi-municipales". Il s'agit en l'occurrence d'établissements publics à caractère industriel et commercial, dont le capital serait détenu à 51% par *Aguas do Portugal*, une entreprise d'Etat, et le reste partagé entre les communes concernées. En 1995 cette formule n'était appliquée qu'à cinq agglomérations pour l'eau potable (dont bien sûr Porto), et seulement à un cas pour

l'assainissement et l'épuration. Cette formule avait clairement pour but de canaliser l'aide financière européenne et d'optimiser les investissements à réaliser. La méthode était donc plus pragmatique et les moyens plus souples que ceux de la réforme italienne de la loi Galli (1994), dont on constate la mise en œuvre difficile.

Les compagnies régionales se créent sur une base volontaire. Concrètement, des communes voisines s'entendent pour transférer à une compagnie régionale la responsabilité de leurs activités d'adduction et de traitement d'eau et/ou d'épuration des eaux usées, et trouvent intérêt ou sont incitées à surmonter leurs différends politiques par l'apport financier de AdP, partenaire incontournable de la démarche, et détenteur des fonds européens.

Chaque compagnie régionale s'engage doublement : vis-à-vis de l'Etat, à travers un contrat de concession de 25 à 30 ans qui spécifient les volumes d'eau prélevés ou rejetés dans le milieu, et les investissements nécessaires pour la mise à niveau et/ou la construction des stations ; vis-à-vis des communes, à travers des contrats de fourniture d'eau en gros (mise en service ou collectée) qui spécifie la quantité d'eau que la Compagnie s'oblige à livrer (traiter) et chaque commune à lui acheter jusqu'à la fin du contrat.

Mais les communes sont aussi incitées à se regrouper en syndicats intercommunaux plus classiques. Aujourd'hui (2005), on se retrouve donc avec 15 entreprises "*multi-municipales*" et 10 syndicats intercommunaux pour l'eau potable, couvrant les 4/5èmes du Portugal ; et pour l'assainissement, respectivement 15 et 8. En dix ans la concentration des services a donc été faite en souplesse, et des règles modernes de gestion ont pu être adoptées : la récupération des coûts, l'amortissement des investissements, y compris la part subventionnée, etc.

Il faut toutefois indiquer que les regroupements ne concernent généralement que l'adduction et le traitement pour une eau potable, vendue ensuite en gros aux municipalités adhérentes qui la distribuent ; et, symétriquement, le traitement en commun des eaux usées collectées par les municipalités. Ces dernières peuvent aussi déléguer au privé ou créer leur propre entreprise municipale.

Les 4 tableaux ci-dessous donnent le détail en termes de municipalités et de population :

Tableau 38 – Organisation pour le traitement et le stockage de l'eau potable

	Communes		Population	
	Nombre	%	En milliers hab.	%
Multi-communale	180	65	7.025	72
Communale intégrée	50	18	1.033	11
Communale	48	17	1.058	17
Totale	278	100	9.700	100

Tableau 39 – Organisation pour la distribution d'eau potable

	Communes	
	Nombre	%
Régie communale	243	87
Companies municipale	9	3
Concessions privées	26	10
Total	278	100

Tableau 40 – Organisation de la collecte des eaux usées

	Communes	
	Nombre	%
Régie communale	255	92
Compagnie communale	9	3
Concessions	14	5
Total	278	100

Tableau 41 – Organisation pour le traitement des eaux usées

	Communes		Population	
	Nombre	%	En milliers hab.	%
Multi-communale	178	64	6.372	66
Communale intégrée	37	13	552	6
Communale	63	23	1.058	28
Total	278	100	9.700	100

Source, Prof. Vieira, université du Minho

Les communes restent le plus souvent responsables des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement sur leur territoire : la loi de 1993 les invite à se consacrer à cette seule activité et leur propose de moderniser leur mode de gestion, soit par délégation de leurs services à une société privée (un contrat de concession est mis au point), soit par la transformation de la régie en une *Empresa municipal*, nouvelle formule créée comme au niveau national.

Contrairement au service d'eau municipal (similaire à la régie simple française) ou au SMAS (équivalent à notre régie dotée de l'autonomie financière), la compagnie locale de l'eau fonctionne selon les règles en vigueur dans le secteur privé, notamment en matières comptable et salariale. Juridiquement autonome, elle est transparente sur le plan des transferts entre le budget des services de l'eau et celui de la commune. Le service municipal (*serviço municipal*) était, en 1993, l'organisation locale dominante pour gérer l'eau et l'assainissement. Son budget se confond avec celui de la commune, tout comme ses organes de décision. Le SMAS (*Serviço Municipalizado Águas e Saneamento*) dispose d'un budget autonome, mais la commune reste l'organe décisionnel et peut, notamment, décider d'opérer des transferts entre son budget et celui de son service de l'eau. En général, ces transferts permettent une sous-tarifcation de ce service.

Tableau 42 – Origine du financement des services d'eau

	Eau	Assainissement
Financement	Niveau national (fonds UE gérés par AdP)	
Activités "Alta"	Compagnies publiques régionales	
Activités "Baixa"	Opérateur public ou privé	

En 2006, la réforme initiée en 1993 reste partiellement appliquée. Si 95% de la population du Portugal est désormais desservie en eau potable (contre 80% en 1993), 55% seulement est raccordée à un réseau d'égout et à une station d'épuration, au lieu des 90% visés.

Si beaucoup reste à faire, les fonds structurels tendent, eux, à se tarir. AdP qui subventionnait à hauteur de 80% les investissements dans les activités "alta" jusqu'en 1999, limite sa contribution à environ 40% depuis. Si les fonds structurels représentent encore un tiers des investissements réalisés dans les activités "alta" entre 2000 et 2006 (€ 5,5 milliards), ils vont se réduire en 2007 avec la réorientation de l'aide européenne vers les nouveaux pays membres. On peut donc raisonnablement anticiper que AdP va perdre le pouvoir de conviction dont elle usait auprès des communes pour les pousser à régionaliser leurs activités "alta". On peut aussi anticiper que ce sont les tarifs qui devront permettre au premier chef de financer les investissements qui restent à réaliser pour la collecte et le traitement des eaux usées. Les services des communes localisées dans l'arrière pays sont directement concernés.

Au niveau local, la majorité des communes ne s'est pas encore adaptée à la loi de 1993. Autrement dit, la majorité des communes a conservé les activités "alta" sous sa responsabilité et en assure la gestion seule ou au sein de regroupements intercommunaux. Les communes qui ont formé une compagnie régionale pour leurs activités "alta" et ont donc conservé la responsabilité en collecte et distribution ont plutôt continué à gérer ces activités dans le cadre de régies publiques, mais peu sous la forme d'entreprise municipale ou de délégation au privé.

Les opérateurs privés auxquels les communes sont susceptibles de déléguer la gestion de leurs réseaux sont d'envergure locale ou nationale. Pas plus qu'en France il n'existe de limite en termes de part de marché. En 2006, les opérateurs les plus importants sont : la Compagnie Générale des Eaux – Portugal, AGS (filiale du groupe portugais Somague Environnement), Indaqua (filiale de Severn Trent Water International). L'opérateur dominant est public : Aquapor, filiale à 75,5% de AdP, actionnaire majoritaire des 27 compagnies régionales des eaux.

On dénombre 20 contrats de concession pour l'ensemble du Portugal. Ils concernent 22% de la population, et ceux obtenus par les opérateurs privés seulement 5% (570000 habitants).

Tableau 43 - Les principaux contrats de concession pour la gestion des services de l'eau

Compagnie	Date du contrat	Habitants	Usagers	Actionnaire principal
CGEP-Mafra	1994	55,000	55,000 (EP) 27,000 (A)	CGEP
CGEP-Ourem-Fatima	1996	47,000	44,000 (EP) 12,000 (A)	CGEP
Aguas de Valongo	2000	86,000	83,000 (EP) 68,000 (A)	CGEP
Aguas de Paredes	2001	83,000	12,000 (EP) 12,000 (A)	CGEP
Indaqua de Santo Tirso e Trofa	1999- 2024	108,000	26,000 (EP)	Indaqua
Indaqua Feira	1999-2034	135,000	43,000 (EP) 10,000 (A)	Indaqua
Indaqua Fafe	1996-2021	53,000	13,000 (A)	Indaqua
Tratave	1998-2022	400,000	400,000 (A)	AdP
Aguas do Vouga	1996-2010		229,000 (EP)	AdP
Aguas do Lena	1997-2011		16,000 (EP)	AdP
Aguas do Planalto	1997-2011	77,000	77,000 (EP)	AdP
Aguas de Teja	1997-2021	10,800	8,000 (EP) 6,000 (A)	AdP
Aguas do Sado	1997-2021	115,000	114,000 (EP) 105,000 (A)	AdP
Aguas da Figueira	1999-2023	64,000	64,000 (EP) 48,000 (A)	AdP
Aguas de Cascais	2000-2024	190,000	190,000 (EP) 171,000 (A)	AdP
Aguas do Carrazeda	2001-2031		8,500 (EP)	AGS
Aguas de Gondomar	2001-2025	170,000	170,000 (EP) 99,000 (A)	AdP
Aguas de Alcanena (Lusagua)	2001-2015	17,000	17,000 (EP)	AdP
Aguas de Santo Andre	2001-2025	30,000	29,000 (EP) 29,000 (A)	EPAL
Centro de Lisboa	-	560,000	560,000 (EP)	EPAL

Source : AdP (2002)

La réforme institutionnelle du secteur de l'eau au Portugal a simultanément cherché à :

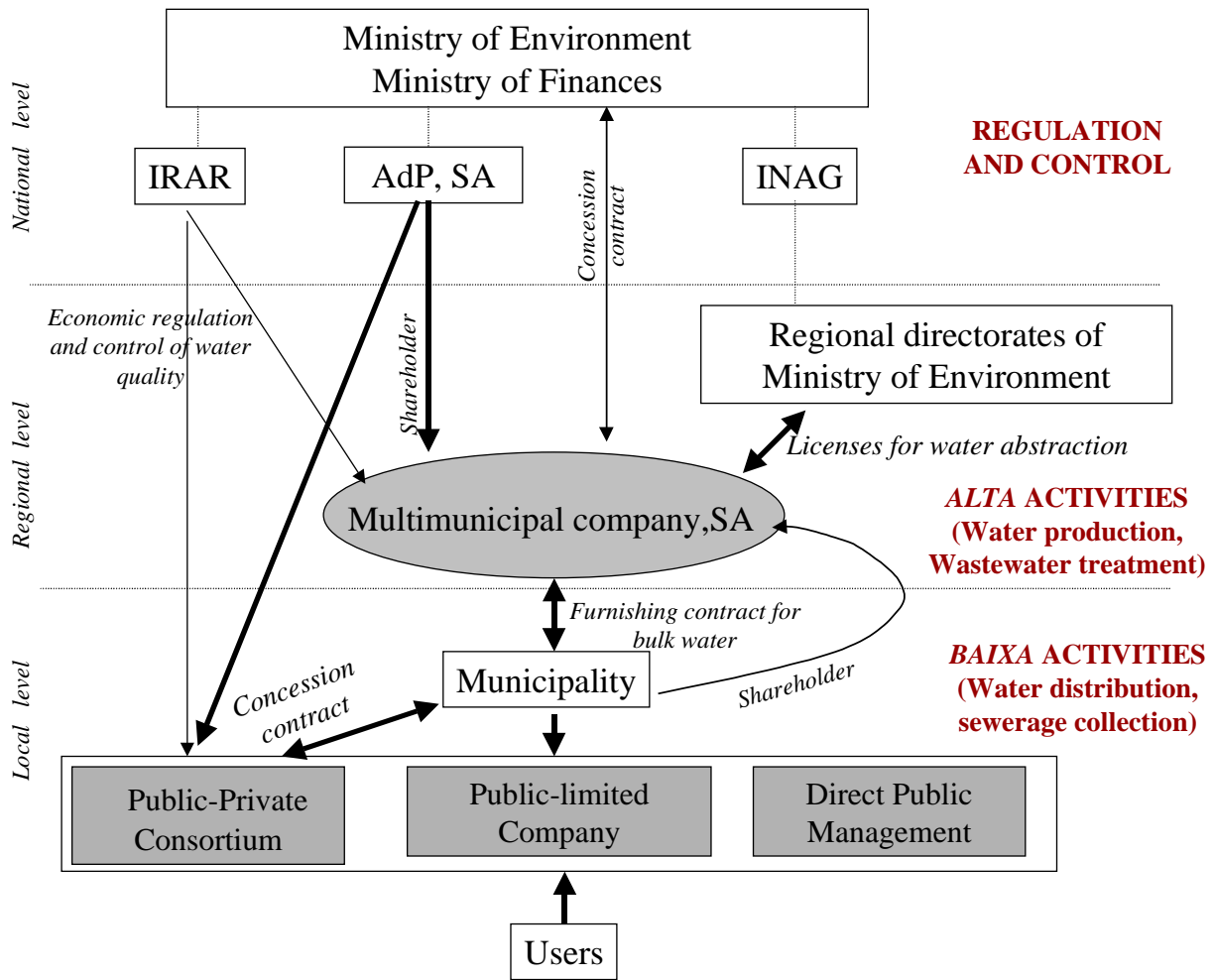
- modifier l'échelle de gestion des activités de production/traitement et collecte/distribution
- développer un nouveau mode de régulation des services de l'eau.

Le processus de changement d'échelle de gestion peut aboutir à la co-existence de trois territoires : celui des réseaux, communal, celui de la production, compagnie régionale A, et celui de l'épuration, compagnie régionale B. Il est motivé par la recherche d'économies d'échelle. Treize ans après la loi de 1993, et compte tenu du nombre important de communes qui ne s'y sont pas conformées, on peut s'interroger sur la réalité des économies d'échelle encore attendues d'une application totale de la réforme : les communes des régions intérieures tireraient peu voire pas de bénéfice d'une gestion régionale de leur approvisionnement et/ou de leurs effluents.

Dans l'esprit du législateur de 1993, les fonds européens devaient essentiellement financer les activités "alta" (compagnies régionales mais aussi service municipal comme nous le verrons avec Porto). L'établissement, l'extension et le renouvellement des réseaux devaient trouver dans le recours à un opérateur privé une solution locale de financement.

Le mode de régulation mis en place est spécifique au Portugal. En termes d'acteurs, il inclut des compagnies publiques régionales qui garantissent un contrôle public sur la gestion des ressources en eau et une agence de régulation indépendante ; un cadre contractuel pour la délégation des services locaux de l'eau (incluant les conditions d'évolution des tarifs par exemple).

Figure 6 - Le cadre institutionnel du secteur de l'eau au Portugal



3. L'agglomération de Porto : les nouveaux territoires de l'eau

L'agglomération de Porto compte 1,65 M d'habitants, et elle est une des premières à avoir adopté le schéma institutionnel de la réforme 1993. Les 18 communes de l'agglomération ont créé en 1996 une compagnie régionale, *Aguas do Douro e Paiva*, pour améliorer et sécuriser leur approvisionnement en eau potable.

Elles connaissaient des problèmes récurrents de coupure d'eau en été que la création d'une entité régionale pouvait régler à un coût moindre et, surtout, en bénéficiant des avantages financiers offerts par AdP (80% des investissements subventionnés). Les 18 communes ont conservé la gestion des réseaux d'eau potable, et elles doivent par ailleurs investir dans l'extension de leur réseau d'assainissement et dans le traitement de leurs effluents, car dans ce domaine elles conservent les activités baixa et alta sous leur responsabilité, sans schéma directeur d'assainissement à l'échelle de l'agglomération.

Aguas do Douro e Paiva est la deuxième compagnie régionale du Portugal, après EPAL (Lisbonne). En 2005, *Aguas do Douro e Paiva* a produit 112 M de m³. Comme toutes les compagnies régionales, elle a un statut privé (c'est une SA) et des capitaux entièrement publics. 51% du capital est détenu par AdP et 49% par les 18 communes, au prorata de leur population (donc de leurs achats d'eau). Au conseil d'administration, on trouve trois fonctionnaires d'Etat et deux représentants des collectivités locales.

En 1996, les actionnaires ont doté *Aguas do Douro e Paiva* d'un capital de € 15 M. Depuis, ils perçoivent chaque année un intérêt égal au taux d'inflation + 3%.

Aguas do Douro e Paiva s'est vue concéder pour 30 ans par l'Etat portugais le droit d'opérer les prélèvements en eau nécessaires à la satisfaction des besoins de ses 18 communes membres. Le contrat précise les investissements qui seront réalisés par *Aguas do Douro e Paiva* au cours des 20 premières années et la formule qui sert de base au calcul du tarif de vente d'eau potable en gros.

Aguas do Douro e Paiva détient aussi 18 contrats de fourniture. La compagnie régionale d'eau potable s'engage vis-à-vis de chaque commune à délivrer une quantité d'eau donnée, définie annuellement pour toute la durée du contrat (30 ans). De leur côté les communes s'engagent à acheter ce volume d'eau potable, qu'il soit ou pas consommé par les usagers des services d'eau municipaux. Dans les faits, *Aguas do Douro e Paiva* a toujours facturé aux communes le volume effectivement consommé, soit un volume plus faible que celui qui résulte des contrats de fourniture, puisque toutes les communes ont surestimé leur besoin. Elle a donc affranchi ses membres du risque que fait peser sur elles le design contractuel proposé par le législateur.

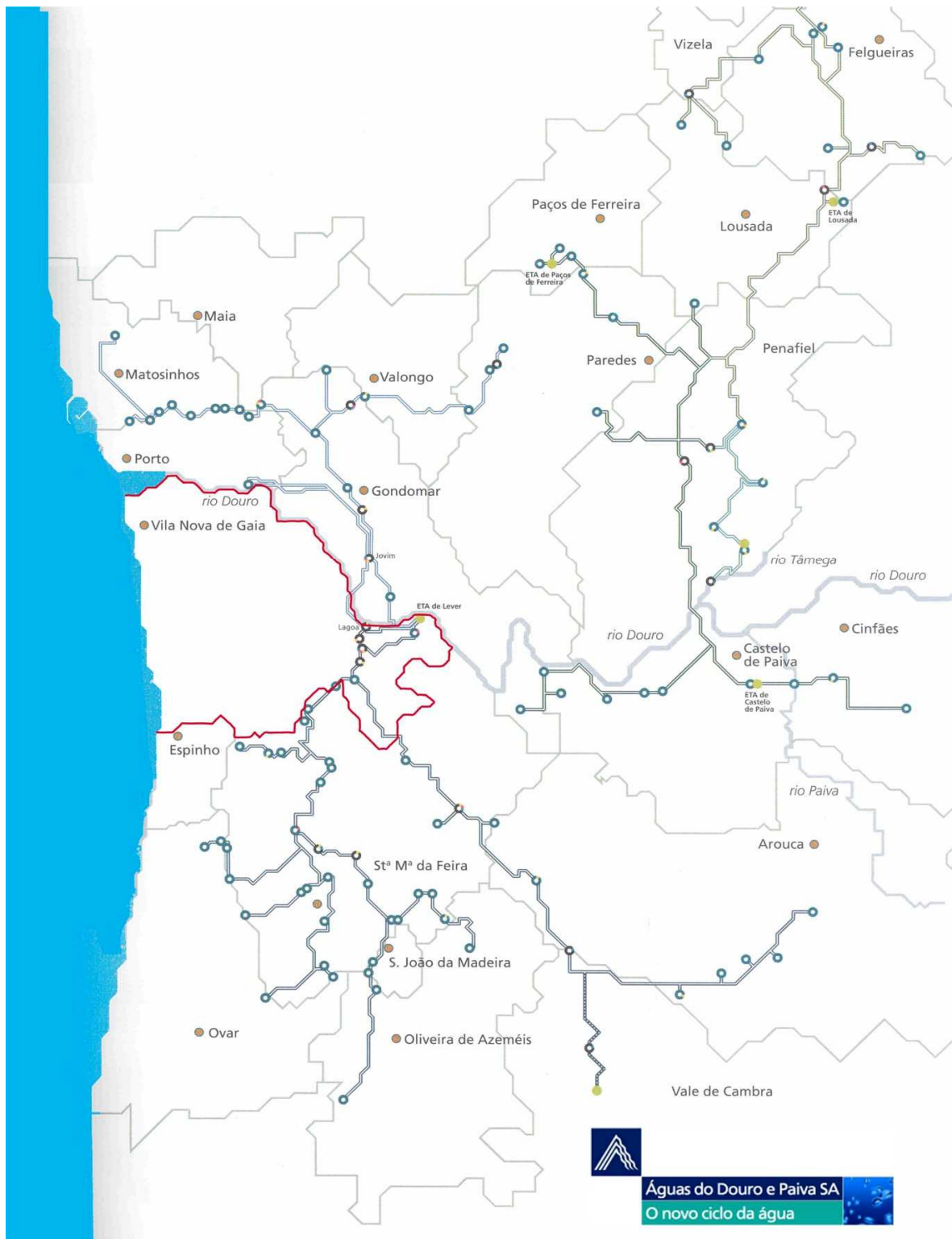
Aguas do Douro e Paiva applique un tarif unique à tous ses actionnaires locaux, quelque soit leur éloignement par rapport au point de desserte, et le volume acheté. En 2006, cette compagnie affiche toujours le tarif le plus bas de toutes les compagnies régionales d'eau potable.

Tableau 44 - Tarifs des compagnies régionales d'eau potable en 2006

Drinking water regional company	2006 rate, € / m ³
Aguas do Algarve	40.22
Aguas do Ave	42.23
Aguas do Cavado	44.17
Aguas do Centro	49.68
Aguas do Centro Alentejo	47.24
Aguas do Douro e Paiva	30.70
Aguas do Minho e Lima	53.02
Aguas do Mondego	36.81
Aguas do Norte Alebtejano	48.49
Aguas do Oeste	50.60
Aguas de Santo André	24.96
Aguas de Tras-os-Montes e Alto Douro	54.54
Aguas do Zêzere e Côa	46.54

IRAR, <http://www.irar.pt>

Figure 7 - Le territoire de Aguas do Douro e Paiva



L'agence de régulation IRAR vérifie chaque année que le tarif pratiqué par *Aguas do Douro e Paiva* est conforme à la formule contractuelle et permet d'équilibrer les charges et les recettes de la compagnie.

ADP est une compagnie à but non lucratif. Ses recettes doivent permettre d'amortir les investissements passés (même quand ils ont bénéficié du financement des fonds structurels) et de provisionner les investissements programmés avant le terme contractuel (2026). La durée restante est déjà devenue trop brève pour certains investissements dont la durée de vie est supérieure à 20 ans (canalisation d'interconnexion, cf infra), et ADP est entrée en négociation avec l'Etat pour allonger de 10 ans son contrat de concession, de façon à amortir ces investissements sur 30 ans au lieu de 20, et éviter une augmentation trop brutale de son tarif de vente en gros.

En 10 ans, *Aguas do Douro e Paiva* a investi € 330 M dont 168 proviennent des fonds structurels européens. Ces investissements ont essentiellement porté sur la construction d'une station de traitement sur les rives d'une retenue (barrage hydroélectrique), à 30 km de Porto, sur l'installation de 300 km de canalisations de gros diamètre et la construction de 17 réservoirs.

La qualité du service s'est considérablement améliorée : le réseau affiche 1% de fuites, l'eau est d'excellente qualité, et les coupures estivales ont totalement cessé. Ces résultats sont d'autant plus appréciés par les 18 communes et leurs habitants que certaines communes voisines du territoire de ADP continuent à pâtir d'une alimentation discontinuée pendant l'été.

En 2006, pour améliorer la sécurité d'approvisionnement de l'agglomération de Porto, *Aguas do Douro e Paiva* interconnecte son réseau de distribution en gros à celui de la compagnie régionale d'eau potable voisine au Nord de son territoire. Ce faisant, les deux compagnies pourront faire face à un niveau élevé de sécheresse, en jouant sur leurs capacités de production respectives. L'investissement en canalisations d'interconnexion s'élève à € 40 M, à comparer aux € 120 M qu'aurait coûté la construction d'une station de traitement de secours à ADP.

Au niveau local, les 18 communes sont responsables de la distribution d'eau potable, et de la collecte et de l'épuration des eaux usées. Les services locaux d'eau et d'assainissement sont gérés en régie municipale, par des SMAS et des compagnies d'eau municipales, mais jusqu'à présent pas en délégation au secteur privé, malgré une tentative en cours.

A l'échelle des 18 communes, les tarifs de l'eau potable varient dans une proportion de 1 à 7 : certains services municipaux ne facturent même pas à hauteur du tarif de vente en gros auquel ils s'approvisionnent. La mise en œuvre d'une tarification au coût complet au niveau régional ne s'est pas forcément retrouvée au niveau local.

La diversité des situations locales trouve à s'illustrer à travers les trois premières villes de l'agglomération de Porto, la ville de Gaia (320000 habitants), la ville de Porto (260000 habitants) et la ville de Matosinhos (175000 habitants).

Gaia est la première commune de l'agglomération et la seconde en surface de tout le pays. Elle est en partie urbaine et en partie rurale, située sur la rive Sud à l'embouchure du Douro, et sa côte océanique de 15km de plage la rend très attractive pendant l'été.

En 1997, Gaia a créé une compagnie d'eau municipale, *Aguas de Gaia, Empresa Municipal (AGEM)*. Elle est chargée de l'eau (distribution) et de l'assainissement, mais aussi de l'entretien du réseau d'eaux pluviales et du nettoyage des rives du fleuve et des plages.

Cet élargissement *a priori* surprenant des activités d'un service hydrique intégré s'explique historiquement par le fait que les ingénieurs et gestionnaires de l'AGEM, au fait des problématiques européennes, ont voulu réaliser l'assainissement de leur commune en répondant

d'emblée aux demandes potentielles de la Commission européenne en matière d'eaux résiduaires urbaines et d'eaux de baignade. C'est pourquoi ils ont lancé une véritable politique de "*l'eau dans la ville*", comme la France l'a imaginé quelques années plus tôt⁸¹. La décision de séparer les eaux et de traiter le pluvial en surface a joué dans la décision de gérer aussi toutes les berges et les plages de la commune. Mais comme on le verra plus bas, des conséquences imprévues mais réelles sur la dimension sociale de la durabilité en résultent.

En 1997, 70% de la population de Gaia était desservie en eau potable et seulement 20% était raccordée au réseau d'assainissement. Il n'existait qu'une station de traitement des eaux usées, de niveau primaire. Le réseau d'eau potable accusait des pertes de 50%.

En 2005, AGEM exploite 5 stations d'épuration : 4 sont dans l'arrière pays rural et totalisent une capacité de 140000 EH ; la dernière, de loin la plus grosse, est au bord de l'océan, et dispose d'une capacité de 300000 EH. 88% des habitants sont désormais raccordés au réseau d'assainissement et à une station d'épuration (taux qui s'élève à 98% en ville et descend à 60% à la campagne). 98% des habitants sont desservis en eau potable par un réseau en grande partie renouvelé et dont les pertes sont tombées à 15% du volume mis en distribution. En 8 ans, AGEM a investi € 150 M.

En terme de personnel, AGEM compte 320 salariés en 2005 contre 290 en 1997. Le style de management a considérablement changé : la gestion par objectif a été introduite puis généralisée, couplée à des incitations financières importantes à destination du personnel. Les équipes d'intervention d'urgence peuvent par exemple intervenir en moins de 6 heures. La direction de AGEM est fière d'affirmer que ses salariés sont mieux payés que la moyenne et que AGEM a été la première compagnie de l'eau à avoir obtenu la certification ISO 9000 (version 2000) et la certification ISO 14000.

Porto est la deuxième ville de l'agglomération. Elle est exclusivement urbaine et située sur la rive Nord du Douro, face à Gaia. Le SMAS de Porto gère l'eau (distribution) et l'assainissement. Il n'est compétent ni pour les eaux pluviales, ni pour l'entretien des rives ou des plages.

Le SMAS est présidé par un membre du conseil municipal de Porto. Ses salariés sont des fonctionnaires de la commune. Comme pour un service municipal, un SMAS n'a pas de personnalité juridique distincte de la commune : ses dettes sont portées par la ville et ses projets d'investissement sont appréciés concurremment avec les projets portés par les autres services de l'administration communale. Ils doivent être jugés politiquement prioritaires pour passer.

Au cours des années 1990, deux stations d'épuration ont été construites, totalisant une capacité de 400000 EH. La première a été financée sur fonds européens à 85%.

En 2005, 90% des habitants de Porto sont connectés au réseau d'assainissement et à une station d'épuration. 100% des habitants sont desservis en eau potable. La principale préoccupation du SMAS concerne les pertes de son réseau d'eau (50% des volumes facturés par *Aguas do Douro e Paiva*), et sa masse salariale (€ 13,6 M pour 592 salariés contre 320 chez AGEM, soit plus de 2 fois plus par habitant desservi). La ville de Porto considère que le renouvellement du réseau n'est pas prioritaire et le SMAS n'a pas la capacité financière de procéder à ce renouvellement sans s'endetter. Selon les données comptables et financières de 2004, et sur la base des investissements en renouvellement consentis cette année-là, il faudrait 400 ans pour achever de renouveler ce réseau. Par ailleurs, le tarif de l'assainissement ne permet même pas d'équilibrer le coût

⁸¹ Nous avons d'ailleurs offert aussi bien à M. Pouças Martins, directeur à l'époque de AGEM, qu'à Rodrigo Maia, professeur en génie de l'environnement à la faculté de Porto, et conseiller du projet, les publications correspondantes du Plan Urbain.

d'exploitation des deux stations : ce qui devrait être consacré au renouvellement du réseau d'eau potable est affecté à l'équilibre des charges d'assainissement.

En 2006, dix ans après Gaia, la ville de Porto vient de transformer son SMAS en compagnie municipale. On peut en attendre des réformes en terme de management (statut des salariés) et une plus grande capacité à définir une politique financière.

Matosinhos est la troisième commune de l'agglomération de Porto. En 2005, le service d'eau et d'assainissement était toujours organisé en SMAS mais il était en cours de privatisation. 90% des habitants de Matosinhos sont desservis en eau potable et environ 75% sont reliés au réseau d'assainissement.

Les deux stations d'épuration totalisent une capacité de 500000 EH. La dernière date de 1999. Elle n'opère qu'un traitement primaire des effluents rejetés en mer par un émissaire, conformément à la Directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (CE 271/91). Cependant, remettant en cause le classement en "zone moins sensible", les autorités européennes demandent à Matosinhos d'adopter un traitement secondaire, compte tenu de la taille de la ville, de son activité industrielle, et de la qualité d'eaux de baignade reconnue au milieu récepteur.

En terme d'investissement, ce passage du niveau primaire au traitement secondaire coûterait € 25 M qui s'ajouteraient aux € 80 M nécessaires à l'extension du réseau d'assainissement et aux € 5 M destinés à réduire le taux de perte actuel de 35%.

La recherche de financement est un des éléments expliquant la privatisation en cours. Quatre compagnies privées ont répondu à l'appel d'offres lancé par Matosinhos. Leur plan de financement varie de € 62 à € 86 M. Un des critères de la ville est la capacité des candidats à investir massivement au cours des 5 premières années du contrat mais sans qu'ils puissent demander une renégociation rapide du contrat.

La réduction de la masse salariale ne semble pas être un enjeu. 220 salariés travaillent au SMAS de Matosinhos. Si le processus de privatisation va à terme, tous devront choisir entre : le transfert à l'opérateur privé, ou être affecté à un autre service de l'administration communale. Même si l'opérateur était susceptible de fonctionner avec 160 salariés, cela n'entraînerait aucune économie pour la ville qui devrait continuer d'employer les 60 salariés qui auraient fait le choix de rester dans son giron.

En 2005, le processus de délégation a été provisoirement suspendu. Après avoir sélectionné un opérateur portugais, la ville de Matosinhos a fait l'objet d'un recours intenté par un des opérateurs éconduits. Il prétend que sa proposition aurait dû être retenue de préférence à l'offre sélectionnée et réclame l'annulation de la procédure. La cour de justice locale lui a donné raison. La ville a fait appel et est en attente d'une décision. José Manuel Pires, Directeur des Projets d'investissement du SMAS, pronostique que l'affaire ira certainement jusqu'en dernière instance, au Conseil d'Etat portugais.

Matosinhos est dans une situation comparable à sa commune voisine du Nord. Cette dernière a lancé en 2003 un appel d'offres pour privatiser la gestion de son service d'eau (distribution) et d'assainissement, a choisi le même candidat, et fait l'objet d'une réclamation en annulation de la part d'un des opérateurs éconduits. Fin 2005, le litige était toujours en attente de règlement. Entre temps, la commune a commencé à négocier avec ses voisines la création d'une compagnie régionale d'assainissement, option qui constitue désormais une alternative à la privatisation de son service.

Toutes ces communes sont situées au Nord du territoire de *Aguas do Douro e Paiva*. Ensemble, elles ont déjà créé une compagnie de l'eau régionale, *Aguas de Tras-os-Montes e Alta Douro*, dont le réseau est en cours d'interconnexion avec celui de *Aguas do Douro e Paiva*. Si elles se déterminent finalement pour la création d'une compagnie d'assainissement régionale, le territoire peut ou non se confondre avec celui de *Aguas de Tras-os-Montes e Alta Douro*, consister ou non en une extension de la raison sociale de cette dernière. Dans tous les cas, l'exploitation des services resterait publique.

En fonction de la décision de justice rendue dans le litige opposant la ville de Matosinhos à un opérateur, on peut imaginer que la ville soit volontaire pour s'associer à ses voisines du Nord pour constituer une compagnie régionale d'assainissement. Les caractéristiques techniques du SMAS de Matosinhos accréditent cette hypothèse. La capacité de ses deux stations d'épuration, de 500.000 EH, excède nettement les besoins de ses 175000 habitants. En les transférant à une compagnie régionale, Matosinhos éviterait à la région un surdimensionnement du parc de stations d'épuration et rentabiliserait sans doute mieux son investissement.

Au Portugal en général et dans l'agglomération de Porto en particulier, les fonds européens ont servi à financer les activités "*alta*" : la station de traitement de *Aguas Do Douro e Paiva*, et les stations d'épuration de AGEM et du SMAS de Porto. L'exemple de l'agglomération de Porto montre que l'esprit de la réforme de 1993 n'est pas interprété à la lettre : les activités "*alta*" reçoivent des aides européennes même quand elles n'ont pas, au préalable, été transférées à une compagnie régionale. Les trois villes, Gaia, Porto et Matosinhos, ont obtenu des fonds européens pour construire leurs stations d'épuration. De fait, à l'échelle de l'agglomération, la capacité d'épuration est surdimensionnée. Les villes de Porto et de Matosinhos, situées sur la rive Nord du Douro, totalisent une capacité de traitement de 900000 EH pour une population de 435000 habitants.

Des trois services d'eau et d'assainissement, AGEM semble *a priori* le plus durable. Le SMAS de Porto ne peut pas financer le renouvellement de son réseau de distribution, ce qui lui fait perdre chaque année € 20 M à cause des pertes (50% des € 40 M achetés en gros). Le SMAS de Matosinhos ne réussit pas à atteindre les objectifs de 2006 (90% de la population raccordée au réseau d'assainissement) faute de financement et envisage la privatisation de la gestion de son service.

Dans la suite de ce texte, nous allons nous concentrer sur l'AGEM, car cette entreprise publique a bien voulu nous donner le minimum d'informations comptables permettant d'appliquer notre méthode d'évaluation de la durabilité.

4. La durabilité de la compagnie de l'eau et de l'assainissement de Vila Nova de Gaia

AGEM opère-t-elle sur un mode durable la gestion de la distribution d'eau potable, la collecte et l'épuration des eaux usées ?

Pour apporter des éléments de réponse, nous allons appliquer la méthode des 3E, combinée à une analyse financière de la compagnie basée sur ses rapports comptables et financiers pour 2004. La méthode des 3E, rappelons-le, pose qu'un service de l'eau est durable si :

- les eaux sont conformes aux normes sanitaires et environnementales
- ses recettes équilibrent les charges relatives à l'exploitation, à la maintenance et au renouvellement du patrimoine
- son prix est acceptable et ne provoque pas d'exclusion.

Sur le plan méthodologique, nous devons d'abord vérifier que les eaux distribuées et rejetées par AGEM satisfont les normes, dans le but d'évaluer les investissements nécessités par le respect de celles-ci. Si AGEM satisfait les normes européennes, nous considérerons son patrimoine en l'état (valeur à neuf). Dans le cas contraire, nous ajouterons à l'évaluation du patrimoine les investissements qui s'imposent pour respecter les normes.

Dans un second temps, nous reconstituerons les coûts de AGEM en nous plaçant dans l'hypothèse d'une gestion durable du service. Combien coûte le service d'eau et d'assainissement de Vila Nova de Gaia s'il assure un entretien satisfaisant des équipements et constitue des provisions suffisantes pour renouveler son capital ?

Enfin, nous comparerons, comme dans les autres cas, ce coût théorique aux recettes réelles. Si ces dernières excèdent le coût théorique, nous devons estimer le caractère acceptable du tarif pratiqué. Si le coût théorique excède les recettes réelles, nous aurons à diagnostiquer le caractère acceptable d'une augmentation du tarif.

Application de la méthode des 3E

AGEM satisfait les normes de potabilité et de rejet de ses effluents. Par ailleurs ses taux de desserte en eau (98%) et en assainissement (88%) sont conformes aux objectifs que le Portugal s'était fixés en 2000 pour 2006. Nous allons donc évaluer son patrimoine dans son périmètre actuel, sans prévoir d'investissements complémentaires.

Tableau 45 - Caractéristiques techniques des eaux épurées

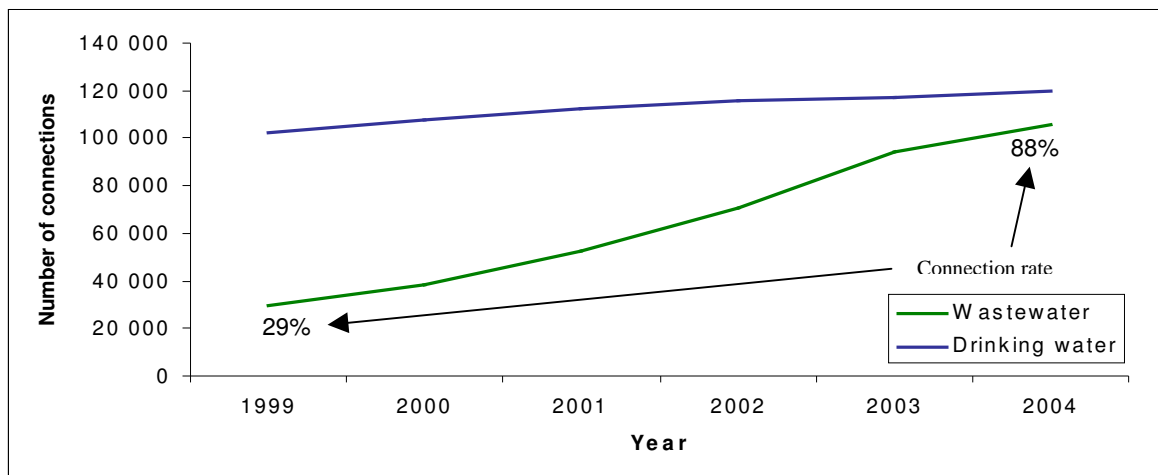
Purification Plant	Capacity EP	Peak Input m ³ /h	Nominal Effluent	
			BOD5 mg/l	SP mg/l
Gaia Litoral	300000	6397,2	25	30
Febros	80000	1385	25	35
Lever	30000	655	25	35
Areinho	30000	606	N/A	N/A
Crestuma	9000	190	25	35
TOTAL	449000	9233,2		

En 2004, AGEM a distribué plus de 15 M m³ à ses 119473 abonnés (soit 2,6 habitants par abonné) et collecté les eaux usées de 105420 d'entre eux. En 5 ans, le taux de connexion au réseau d'assainissement et aux stations d'épuration est passé de 29% à 88% et le réseau de collecte de 159 à 1048 km.

Tableau 46 - Les abonnés de AGEM 2000 - 2004

		2000	2001	2002	2003	2004	Taux de croissance 2000-2004
Abonnés à l'eau potable	Particuliers	96 576	101 479	104 333	105 667	107 169	3%
	Industries	10 138	10 330	10 586	10 978	11 464	3%
	Collectif	130	124	130	133	135	1%
	Municipal	445	495	519	528	589	7%
	Clubs Sportifs	117	118	124	124	116	0%
	TOTAL	107 406	112 546	115 692	117 430	119 473	3%
Abonnés à l'ass.		38 700	52 377	70 887	94 495	105 420	29%

Figure 8 - Taux de raccordement aux deux services



Après avoir évalué la durabilité de AGEM à patrimoine constant, nous essaierons de diagnostiquer la durabilité de AGEM telle qu'elle résultera de la mise en œuvre de la stratégie décidée par sa direction, à savoir le raccordement au service d'assainissement de tous les abonnés du service d'eau (soit un taux de raccordement global de 98%).

La durabilité de AGEM en 2005

Pour reconstituer les coûts de AGEM, nous avons besoin de connaître les caractéristiques techniques des services.

Tableau 47 - Caractéristiques générales de AGEM

WATER		
Population	Taux de connexion	98%
	Nombre de connexions	119 473
Réseau	Volume d'eau distribuée (m ³)	19 691 036
	Volume d'eau facturée (m ³)	15 667 239
	Nombre de réservoirs	32
	Capacité de stockage (m ³)	111 000
	Longueur du réseau de distribution (km)	1 439
	Nombre de stations de pompage ⁸²	184
	Energie consommée par les stations de pompage (kWh) ⁸²	7 384 139
	Nombre de réparation de fuite sur le réseau ⁸³	719
	Nombre de réparation de fuite sur branchement ⁸³	3 453
Ratios	Nombre d'habitants par branchement	2,51
	Distance moyenne entre branchements (m)	12,0
	Densité linéaire (connection/km)	83,05
	Consommation linéaire (m ³ /km)	29,84
	Yield of the network (%)	79,57
	Indice linéaire de fuite (m ³ /day/km)	7,66
Relations clients	Nombre de factures par an	6
	Nombre de relevés par an	2
WASTEWATER		
Population	Taux de connexion	88%
	Nombre de connexions	105 420
Réseau et stations d'épuration	Volume facturé (m ³) ⁸⁴	13 824 382
	Longueur du réseau (km)	1 048
	Nombre de poste de relèvement	86
	Energie consommée par les postes de relèvement (kWh)	4 147 314
	Capacité d'épuration (EqH)	449 000

Nous nous plaçons dans l'hypothèse où AGEM a les capacités d'entretenir et de renouveler son capital. Pour évaluer ce dernier, nous proposons un coût théorique fonction de la valeur initiale des équipements et de leur durée de vie.

Tableau 48 - Durée de vie des équipements : hypothèses

Station d'épuration	40 ans
Réseau	60 ans
Station de pompage, poste de relèvement	44 ans
Déversoir d'orage	60 ans

En ce qui concerne l'entretien, nous évaluons le coût théorique d'entretien sur la base d'hypothèses relatives à la consommation d'énergie, l'évacuation des boues, les analyses de l'eau, et à toute la maintenance qui doit être assurée pour conserver le patrimoine en bon état (nettoyage des réservoirs, curage et réparation du réseau,...).

⁸² Evalué pour un réseau standard, en fonction de la topographie de la ville

⁸³ Evalué pour une maintenance moyenne d'un service

⁸⁴ Evalué en fonction de la consommation moyenne des abonnés

Tableau 49 - Coûts théoriques de fonctionnement et d'investissement : hypothèses

Exploitation	Investissement
Eau	
Chloration : 0,03 € / m ³	
Réparation de fuite : 0,5 / km de réseau 3 réparations/km de branchement 8 h de travail * 2 agents par réparation de réseau la moitié de ce temps pour les branchements	Réservoir : 1 € / m ³ 184 stations de pompage 45 k€ / station
Analyse de l'eau : 0,44 € / hab.	Réseau : 110 € / m
Assainissement	
Curage préventif : 25% du réseau Curage : 1 intervention / km	Déversoir d'orage : 50 € / inhab.
1 réparation / 5 km de réseau, pas de réparation sur les branchements (facturé à part)	86 stations de relèvement 53k € / station
1 employé pour 10 000 hab	
Hydrocleaning : 100% du réseau	
Dry biosolids : production de 4765 tonnes utilisation de cgaux et de polymères évacuation des boues : 23 € / t de boues à 20% de m.S.	Stations : 140 € /EH Réseau : 110 € / m
Analyse : 0,3 € / EH	

Nous reconstituons aussi le coût représenté par la gestion de la clientèle, en fonction du nombre de factures et de relevés, et de la qualité du service. Enfin, nous calculons grossièrement les frais de la direction sans oublier les assurances.

Tableau 50 - Coût de la direction et de la gestion de la clientèle (k€)

	Coûts	Hypothèses sous-jacentes
Gestion administrative	832	1 manager et 1 assistante pour 10 agents, bureau
Service client	2 914	6 factures/an, 2 relèves/an, transport
Frais de la direction	3 759	8% du coût total
Assurance	507	1% du coût total
Sous-TOTAL	8 012	

Pour évaluer la masse salariale, nous nous appuyons sur les hypothèses suivantes :

Tableau 51 - Hypothèses générales pour évaluer les salaires

Agent de bureau ou de réseau	12	€/h
M&E	18	€/h
Chimiste	20	€/h
Conducteur de gros engins	68	€/h
Transport	0.4	€/km
	15 000	km/an/agent

Finalement, nous obtenons un coût théorique annuel par fonction et par activité qui inclut les charges d'investissement, d'exploitation, de gestion de clientèle et de direction.

Tableau 52 - Coût théorique annuel par fonction (k€)

		Eau	Assainissement
Exploitation	Main d'oeuvre	844	1 437
	Electricité	517	1 381
	Traitement	591	174
	Entretien et sous-traitance	2 119	1 297
	Analyses	132	135
	Achat d'eau potable en gros*	5 553	
Investissement	Provision pour renouvellement	2 888	4 552
Sous-TOTAL		12 643	8 975
Gestion de la clientèle et direction		8 012	
TOTAL		29 630	

Tableau 53 - Coût théorique annuel par activité (k€)

		Eau	Assainissement
Exploitation	Achat d'eau potable en gros*	5 553	
	Réseau, poste et réservoir	3 612	925
	traitement	591	3 498
Investissement	Provision pour renouveler réseau, poste, réservoir	2 888	2 456
	Provision pour renouveler les stations	-	2 095
Sous-TOTAL		12 643	8 975
Gestion de la clientèle et direction		8 012	
TOTAL		29 630	

* coût effectif payé à *Aguas do Douro e Paiva*

A l'issue de cette étape de reconstitution, nous sommes en mesure de comparer le coût théorique avec les recettes de AGEM en 2004.

Tableau 54 - Coût théorique et recettes réelles de AGEM en 2004

Coût du service d'eau potable (frais de direction inclus)	16 899
Coût du service d'assainissement (frais de direction inclus)	12 731
Coût théorique total	29 630
Recette réelle	35 295

A ce stade, l'analyse indique que les tarifs de AGEM s'établissent à un niveau suffisant en 2004 pour permettre à la compagnie de gérer durablement ses activités sur le plan sanitaire, environnemental et économique.

Si l'on entre dans le détail de la composition des recettes d'AGEM, on observe que € 5,4 M (15% du total) proviennent des frais de raccordement acquittés par les abonnés pour accéder au service d'assainissement (€ 700 / abonné). Ces frais sont payés en une traite avant la mise en service du branchement. En 2004, cette recette de € 5,4 M compense le coût de la troisième activité de AGEM, à savoir l'entretien des plages et des berges du Douro. Nous n'avons pas procédé à la reconstitution de ce coût, mais il explique l'écart entre le coût théorique ou reconstitué et le coût réel supporté par AGEM, respectivement € 29,630 M et € 34,769 M.

Le tarif de AGEM est-il acceptable par les abonnés ?

Pour évaluer la durabilité du troisième E, nous disposons de trois indicateurs : le nombre de réclamations déposées par les abonnés, le taux de factures impayées, et le poids de la facture d'eau dans le budget moyen des ménages portugais.

En 2004, AGEM a enregistré 1981 réclamations de ses quelques 120000 abonnés, soit 16 réclamations pour 1000 abonnés, ce qui est relativement élevé. Malheureusement, nous n'avons pas d'éléments suffisants pour distinguer les plaintes qui se rapportent à la qualité du service (rupture de canalisation, fuite, temps d'intervention, etc.), de celles qui mettent en cause le prix du service. En l'espèce, l'indicateur du taux de réclamation n'est donc pas exploitable pour apprécier l'acceptation des prix pratiqués. On peut seulement indiquer que c'est en 2003 que l'on a décidé de faire payer le service d'assainissement dans la facture d'eau et non plus dans les impôts locaux, et la brutale augmentation de prix qui en a résulté peut constituer une explication.

Le taux d'impayés atteint 5% des recettes (2627 K€) : 7% d'après les comptes de AGEM en 2004, mais 5% après contentieux d'après le Directeur de AGEM, Manuel Dias Fonseca. Même à 5%, cet indicateur est suffisamment élevé pour nous laisser penser que certains ménages peuvent éprouver des difficultés à s'acquitter de leurs factures. Au Portugal, la facture moyenne pour l'eau et l'assainissement est de € 9 / mois / abonné, sur la base d'une consommation moyenne de 120 / an / famille. A Gaia, l'abonné moyen (famille de 2,5 personnes) paiera € 220 / an, soit le double de l'abonné moyen portugais.

Si nous considérons maintenant le poids de la facture d'eau dans le revenu des ménages, en se focalisant sur les plus fragiles, nous observons que la facture peut représenter 4,8% des revenus nets d'une famille avec deux enfants dont le chef de ménage perçoit un SMIC portugais. Sur la base du seuil de 3% proposé par l'OCDE et généralement admis pour apprécier le caractère acceptable des services d'eau dans les pays développés, on peut considérer que les tarifs de AGEM sont difficilement supportables pour les ménages les plus fragiles.

Tableau 55 - La facture de AGEM pour les ménages fragiles

Montant de la facture annuelle	222,84 €
SMIC mensuel	385,9 €
Poids de la facture d'eau pour un ménage avec 1 SMIC	4,81%
Poids de la facture d'eau pour un ménage avec 2 SMIC	2,41%

Il faut par ailleurs inclure les frais annexes à la facture dans le budget AGEM des ménages, soit les frais de connexion, l'achat et la pose du branchement. Sous certaines hypothèses, nous estimons que ce supplément s'établit à 0,62% du SMIC annuel. Globalement, les services d'eau et d'assainissement peuvent donc représenter 5,4% du budget d'une famille vivant sur un SMIC.

Tableau 56 - Evaluation des frais annexes à la facture

Prix du branchement (€)	1000
Durée de vie du branchement	35 ans
Coût annuel du branchement (€)	28,57
Poids / SMIC	0,62%

AGEM tient compte de cette difficulté en adoucissant la progressivité de ses tarifs pour les familles nombreuses. Les tarifs de l'eau de AGEM varient sur une échelle de 1 à 7 entre les premiers m³ consommés et ceux qui excèdent 40 m³, pour deux mois. Pour une famille de 9 personnes, le tarif le plus bas s'applique à concurrence des 27 premiers litres consommés chaque jour par une personne, alors qu'une famille de 4 personnes ne profitera du tarif le plus bas que dans la limite des premiers 20 litres consommés par personne et par jour.

Tableau 57 - Tarifs de l'eau (facture bimestrielle)

	< 5 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.	8 pers.	9 pers.	€/ m ³
tranche 1	1 à 5 m ³	1 à 7 m ³	1 à 9 m ³	1 à 11 m ³	1 à 13 m ³	1 à 15 m ³	0,31
tranche 2	6 à 10 m ³	8 à 12 m ³	10 à 14 m ³	12 à 16 m ³	14 à 18 m ³	16 à 20 m ³	0,88
tranche 3	11 à 20 m ³	13 à 22 m ³	15 à 25 m ³	17 à 26 m ³	19 à 28 m ³	21 à 30 m ³	1,66
tranche 4	21 à 40 m ³	23 à 42 m ³	26 à 44 m ³	27 à 46 m ³	29 à 48 m ³	31 à 50 m ³	1,98
tranche 5	> 40 m ³	> 42 m ³	> 44 m ³	> 46 m ³	49 m ³	> 50 m ³	2,34
3,73 € / compteur							

L'effort réalisé pour satisfaire les besoins de base (estimés par l'OMS à 20 l / p / jour) ne se prolonge par pour les tranches de consommation supérieures. La tranche 5 (€ 2,34 / m³) s'applique au 167^{ème} litre consommé en un jour par une personne appartenant à un ménage de 5, alors qu'elle entre en vigueur dès le 93^{ème} litre consommé par une personne d'une famille de 9.

Cet effort ne se retrouve pas non plus dans la structure tarifaire du service d'assainissement.

Tableau 58 - Tarif de l'assainissement (même facture)

	< 5 people	5 people and more	€/ m ³
1st tier	1 to 5 m ³	1 to 7 m ³	0,14
2nd tier	> 5 m ³	> 7 m ³	0,28
Industrial consumers			0,28
3,70 € / compteur			

Sachant que la facture d'eau potable représente 76% de la facture moyenne d'un abonné de AGEM, une famille de 5 personnes obtient un rabais de 6% sur sa facture d'eau et un rabais de 3% sur sa facture d'assainissement, grâce à la tarification par tranche. Pour une famille de 9, l'économie sur la facture d'eau est de 16% et de seulement 1% sur la facture d'assainissement.

Une étude démographique et sociologique plus poussée des abonnés de AGEM est nécessaire pour savoir si le problème des ménages fragiles est bien ou mal traité par la structure tarifaire adoptée par AGEM. Le cas que nous envisagions précédemment (ménage de 4 personnes avec 1 SMIC) ne bénéficie d'aucun dispositif pour abaisser le poids de sa facture sous le seuil de 3%. Une étude diachronique est également nécessaire, sur un échantillon réel de familles de diverses tailles et niveaux de revenus, pour évaluer le caractère probablement globalement régressif des changements successifs de tarifs, malgré l'existence d'une tarification par blocs croissants.

A ce stade, il est difficile de répondre de façon catégorique sur le caractère durable de AGEM en 2004 (nombre d'habitants à la limite de l'exclusion du service, adéquation du dispositif d'aide avec le profil des ménages concernés) ; mais il est relativement certain que AGEM dispose de très faibles marges de manœuvre pour augmenter ses prix. Il nous faut inclure ce résultat pour évaluer maintenant la durabilité de AGEM une fois le nombre d'abonnés au service d'assainissement égal à celui des abonnés au service d'eau.

La durabilité de AGEM à moyen terme

Pour afficher un taux de connexion de 98% en eau et en assainissement, AGEM doit raccorder 14000 abonnés supplémentaires au réseau de collecte, ce qui représente un investissement estimé à € 15 M. Avec l'augmentation des coûts d'exploitation, le nouveau coût théorique de AGEM s'établirait à € 30,245 M par an.

Tableau 59 - Coût théorique annuel de AGEM par activité avec 98% de connexion (k€)

		Eau	Assainissement
Exploitation	Achat d'eau potable en gros *	5 553	
	Réseau, poste, réservoir	3 612	1 015
	Traitement	591	3 597
Investissement	Provision pour réseau, poste, réservoir	2 888	2 785
	Provision pour stations	-	2 095
Sous-TOTAL		12 643	9 492
Gestion de la clientèle et direction		8 012	
TOTAL		30 245	

Tableau 60 - Coût théorique annuel de AGEM par fonction avec 98% de connexion (k€)

		Eau	Assainissement
Exploitation	Main d'oeuvre	844	1 453
	Electricité	517	1 384
	Traitement	591	197
	Maintenance et sous-traitance	2 119	1 443
	Analyses	132	135
	Achat d'eau potable en gros*	5 553	
Investissement	Provision	2 888	4 880
Sous-TOTAL		12 643	9 492
Gestion de la clientèle et direction		8 012	
TOTAL		30 245	

Il nous faut à ce stade combiner notre analyse par la méthode des 3E avec une analyse financière, et mobiliser quelques indicateurs pour répondre aux questions suivantes : AGEM a-t-elle la capacité de financer un investissement de € 15 M ? L'augmentation de recettes induite par le raccordement de 14053 abonnés au service d'assainissement permet-elle, à tarif constant, d'équilibrer les coûts d'investissement et d'exploitation nés de cette extension ?

Par rapport à l'investissement, rappelons-nous que AGEM ne le finance pas seule : chaque abonné s'acquitte de € 700, ce qui réduit l'investissement en extension de réseau de € 15 M à € 5,53 M. En 2004, AGEM affichait une capacité d'autofinancement de € 8 M qui lui permettrait de procéder à l'ensemble des raccordements en une seule année.

L'augmentation des recettes due aux 14.053 nouveaux abonnés couvre les coûts d'investissement (annualisés) et les coûts d'exploitation et laisse un bénéfice d'exploitation de € 1 M.

Cela signifie que AGEM peut soit autofinancer son investissement de € 5,53 M ou s'endetter et rembourser en moins de 8 ans son emprunt de € 5,53 M à un taux de 10% grâce à ce bénéfice d'exploitation marginal. AGEM est donc durable à moyen terme sur ses deux activités de base, l'eau potable et l'assainissement. Ses recettes, € 31,3 M excèdent ses coûts réels et théoriques (€ 30,25 M).

Toutefois, un travail plus approfondi s'impose pour analyser la vulnérabilité des ménages les plus fragiles et l'adéquation de la structure tarifaire adoptée par AGEM avec la typologie des ménages réellement en difficulté. Cela s'impose d'autant plus que les ménages non raccordés à l'assainissement collectif de Gaia habitent dans la partie encore rurale, et donc sont sans doute

plus modestes que la moyenne. Mais au fait, faut-il les raccorder absolument, ou envisager des solutions rustiques d'assainissement semi-autonome ?

Mais ce n'est pas le principal problème. En effet, le paradoxe est qu'une fois le raccordement des habitants généralisé, les recettes de AGEM ne garantissent plus l'équilibre des charges de la troisième activité, l'entretien des plages et des berges du Douro. En effet AGEM ne pourra plus compter sur l'encaissement des frais de raccordement (€ 700 / abonné) pour équilibrer les € 5 M de charges annuelles que la troisième activité représente. Cela conduit à faire l'hypothèse qu'une politique de loisirs et de tourisme finit insidieusement par être payée par un transfert au détriment des citoyens les plus modestes ?

Le conseil municipal de GAIA aura alors à prendre la décision, soit d'augmenter les prix de AGEM pour continuer à lui sous-traiter une activité annexe à sa raison sociale et facturée aux abonnés de l'eau et de l'assainissement, soit d'augmenter les taxes locales pour financer l'entretien des plages et des berges de son fleuve.

Le Portugal a procédé à une réforme profonde et singulière de son secteur de l'eau. La loi de 1993 poursuivait l'objectif d'une desserte généralisée du territoire national en eau et en assainissement. En 13 ans, l'objectif est atteint en matière d'eau potable mais les eaux usées d'un Portugais sur deux sont encore rejetées sans épuration préalable. Et si les rejets dans l'Atlantique pouvaient se contenter d'un traitement primaire du fait du classement de la côte en "zone moins sensible" selon la DERU, la Directive Baignade impose un traitement secondaire qui va peser lourdement sur les coûts d'investissement.

Au niveau local, l'agglomération de Porto illustre la diversité des résultats obtenus dans la rationalisation des activités "alta" pour l'eau potable, avec évolution inégale en ce qui concerne les activités "baixa". Gaia, Porto et Matosinhos ont toutes bénéficié des facilités européennes (emprunt à taux 0) pour financer leur station d'épuration (activité "alta"). Mais la ville de Porto a conservé une organisation et un mode managérial peu propice à une gestion durable des services d'eau et d'assainissement. La ville de Matosinhos n'a pas atteint les objectifs fixés pour 2006 et n'a pas la capacité financière pour achever l'extension de son réseau d'assainissement. Les services de Gaia sont les seuls à sembler durables (sauf peut-être en ce qui concerne l'impact social de la nouvelle politique sur les plus modestes). AGEM a même pris en charge une activité annexe de gestion élargie de "l'eau dans la ville" financée grâce aux nouveaux abonnés du service d'assainissement. Mais dans les années qui viennent, AGEM devra se tourner vers le conseil municipal pour que la charge du service environnemental représenté par l'entretien des plages et des berges du Douro trouve à s'imputer sur d'autres budgets que ceux des abonnés de l'eau et de l'assainissement.

Références

ADP (2003) : *Relatorio e contas 2002*, Lisboa, Aguas de Portugal

Aguas do Douro e Paiva SA, *Dez anos 1995 – 2005 : O novo ciclo da agua*, 2005

Aguas do Douro e Paiva, *Relatorio e contas 2003, Relatorio e contas 2004, Relatorio de ambiente e segurança 2004*

Aguas do Douro e Paiva, *Sistema multimunicipal de abastecimento de agua a area sul do grande Porto, Contrato de fornecimento entre o municipio de Arouga e a Aguas do Douro e Paiva, SA*

Aguas do Douro e Paiva, *Sistema multimunicipal de abastecimento de agua a area sul do grande Porto, Contrato de concessao para concepcao, construcao, exploracao et gestao do sisyema*

Aguas de Gaia, EM, *Relatorio e Contas 2001*

Direction des Relations Economiques Extérieures (2001) : "Le Secteur de l'Eau au Portugal", Fiche de Synthèse.

Eurowater (1998) : *Institutions for Water Resources Management in Europe - Country report : Portugal*, F. Nunes Correia, E. Beja Neves, M. Alzira Santos, and J. Evaristo Da Silva, London, Volume 1.

Breuil L., Canneva Guillem, Garcia S. (2003) *Analysis of the legislation and emerging regulation at the EU country level: the case of Portugal*, Euromarket Work Package 4

Fortunato, A. and Martins, R. (2002) : "Regulatory Framework in Water Supply and Sewerage Services in Portugal", VIIIº encontro de novos investigadores de analise economica.

GAIA, *Relatorio e contas 2001, Relatorio e contas 2004*

Guérin-Schneider, L., M. Nakhla, and A. Grand d'Esnon (2003) : "Gestion et Organisation des Services Publics d'Eau en Europe", Paris, Cahier du CGS de l'Ecole des Mines N° 19.

IRAR (2000) : *First report of IRAR*.

MAOT (2000) : *Plano Estratégico de Abastecimento de Agua et de Saneamento de Aguas Residuais (2000-2006)*, Lisboa, Ministério do Ambiente et do Ordenamento do Territorio.

MAOT (2001) : *Plano Nacional da Agua*, Lisboa, Ministério do Ambiente et do Ordenamento do Territorio, Lisboa, Ministério do Ambiente et do Ordenamento do Territorio.

OECD (2001) : *Examen des performances environnementales : Portugal*

Owen, D. (1998) : "The European Water Industry: A Country-by-Country Analysis", Financial Times Energy

SMAS Municipio de Matosinhos, *Relatorio e contas 2003*

SMAS Municipio de Matosinhos, *Estacao de tratamento de aguas residuais*

SMAS Municipio de Matosinhos, *Plano director de saneamento basico*

SMAS Municipio do Porto, Relatorio e contas 2004

Web sites

<http://www.inag.pt> : INAG - *Instituto da Água*, Water Institute
<http://www.qca.pt> : QCA – *Quadro Comunitario de Apoio 2000-2006*
<http://www.ambiente.gov.pt> : MAOT –Ministry of Environment
<http://www.aguasdegaia.pt> : AGEM, GAIA municipal WWS company
<http://www.irar.pt> : IRAR – WWS regulation agency
<http://www.addp.pt> : ADDP, Aguas do Douro e Paive

Entretiens

Manuel J.L. Dias Fonseca, AGEM Administrator, 11 Octobre 2005
Joaquim Poças Martins, President of the Board of *Aguas do Douro e Paiva SA*, 10 Octobre 2005
José Paulo Silva Carvalho, Administrator of *Aguas do Douro e Paiva SA*, 10 Octobre 2005
Eng. José Manuel Pires, Project Director, Matosinhos WWS SMAS, 12 Octobre 2005
Eng. Santos Ferreira, Porto WWS SMAS Director, 11 Octobre 2005
Joana ARAUJO, Porto WWS communication officer, 11 Octobre 2005

Conclusion générale

Les services étudiés montrent la pertinence d'une approche qui combine méthode des 3E et indicateurs de performance. La méthode des 3E est un outil d'évaluation de politique publique qui permet non seulement d'établir le diagnostic d'un service en terme de durabilité mais aussi de mettre en évidence les limites des options retenues en terme de politique tarifaire. La méthode des indicateurs de performance est un outil d'évaluation de gestion publique qui permet d'évaluer la performance effective d'un service. La combinaison des deux approches ouvre la possibilité d'une comparaison entre les résultats effectivement obtenus par un service donné et ceux qui seraient obtenus par un service théorique équivalent. Une approche combinée permet donc de savoir si ce sont les options retenues qui doivent être révisées ou si les efforts doivent porter sur la gestion du service sans nécessairement remettre en cause les principes de la politique à laquelle le service obéit.

Sur le plan pratique, la combinaison des deux approches pallie la difficulté rencontrée pour évaluer sur la base des seuls indicateurs de performance la durabilité d'un service d'eau ou d'assainissement, à savoir la disponibilité des informations comptables et financières nécessaires à cette approche. Une évaluation de la durabilité des services par les indicateurs de performance nécessite en effet que les données soient disponibles sur plusieurs années, ce qui est loin d'être toujours le cas. De son côté, la méthode des 3E est fondée sur des hypothèses lourdes (la durée de vie des investissements étant sans doute la plus forte) qui obligent à s'appuyer sur des dires d'experts. La combinaison de cette approche avec celle des indicateurs oblige à une vérification croisée des résultats obtenus par chacune des approches, ce qui limite les risques d'erreur inhérents à la seule méthode des 3E.

Les deux approches reposent sur une forte expertise technique. Les valeurs de référence utilisées pour la méthode des 3E sont connues des experts et des exploitants de services. Or les pratiques changent selon les pays et il est hasardeux d'utiliser des critères identiques pour évaluer la durabilité de services localisés dans des pays différents. En Italie, les experts considèrent qu'une station d'épuration a une durée de vie moyenne 15 ans et qu'un réseau de collecte dure 80 ans. En France, les experts considèrent que le génie civil d'une station d'épuration a une durée de vie de 50 ans et que les appareils électromécaniques qui l'équipent durent 20 ans. Les experts français estiment qu'un réseau de collecte vit en moyenne 50 ans. Si l'on considère le service d'eau de la communauté de communes de Noirmoutier sur la base des dires des experts français, le service est durable, avant la baisse des tarifs. Il ne l'est pas si l'on travaille sur la base des dires des experts italiens, même avant la baisse des tarifs.

Les services français étudiés mettent en évidence des différences de problématique entre monde rural et monde urbain. En Vendée, il est significatif que les trois villes les plus importantes aient refusé d'adhérer à Vendée Eau : elles ont leurs installations propres, sont autosuffisantes, et peuvent fournir de l'eau à un prix inférieur au syndicat départemental. Ce n'est donc pas leur intérêt d'adhérer à Vendée Eau. En revanche, les Sables d'Olonne, troisième ville en population avant Fontenay et juste après Challans, est bien membre de Vendée Eau car elle est en manque d'eau l'été. Concernant l'assainissement, la Communauté de Communes estime qu'elle ne peut continuer de pratiquer un tarif durable compte tenu de l'augmentation de la charge pesant sur ses administrés pour le service des déchets. La communauté de communes de Noirmoutier base sa politique sur les charges totales supportées par les résidents de l'île, et essaie de trouver un équilibre pour ne pas augmenter la facture globale des services. Elle est aussi soucieuse d'équité entre usagers du service d'assainissement, usagers étant entendu au sens large, c'est-à-dire abonnés du service et bénéficiaires à titre gracieux des eaux recyclées. Son souci d'équité se manifeste aussi à travers son mode de tarification (part fixe élevée et tarification progressive). La communauté de communes de Noirmoutier se singularise en effet par un rapport de 1 à 10 entre

sa population permanente et sa population saisonnière. Comme toutes les collectivités françaises, elle est limitée dans sa politique redistributive par le respect du principe d'égalité des abonnés : elle ne peut pratiquer des tarifs différents pour les abonnés permanents et pour les abonnés saisonniers. Elle joue donc sur la part fixe du tarif.

Au-delà des cas de Grenoble et de Noirmoutier, on voit la nécessité de vérifier l'adéquation entre la politique poursuivie par une collectivité et la tarification mise en place. On ne peut en effet se contenter de l'indicateur montant de la facture / revenu disponible d'un ménage moyen pour évaluer la durabilité éthique ou socio-politique d'un service. Cet indicateur doit a minima être établi pour le premier ou les deux premiers déciles de populations les plus pauvres pour savoir si la facture des services de base est supportable notamment pour les populations les plus fragiles.

A Grenoble, la participation des usagers des services d'eau et d'assainissement à travers des organisations actives et écoutées est telle que le dispositif existant (CCSPL) et la simple connaissance du nombre de plaintes ou réclamations suffit à évaluer le caractère éthiquement durable du service de l'agglomération. Rien n'indique toutefois que ce dispositif et cet indicateur soient suffisants ailleurs. La volonté partagée par les élus et la population d'inscrire dans le giron public la gestion du service communautaire d'assainissement facilite l'atteinte d'une durabilité éthique définie par une situation non conflictuelle. Le cas de Grenoble montre par ailleurs que les organisations en charge des services d'eau et d'assainissement, fussent-elles communautaires, ne garantissent pas que les politiques visant les services publics s'articulent proprement avec les politiques locales de l'eau.

En Italie, la constitution d'organisations territoriales étendues ne suffit pas à obtenir un tarif considéré comme supportable par la population. Les tarifs seraient sans doute supérieurs si la loi Galli n'obligeait les services d'eau à s'engager dans une démarche de concentration et de rationalisation. Mais l'existence d'un coût du capital élevé (7%) renchérit considérablement les prix. Deux options semblent praticables: exclusion de la facture d'eau ce qui semble pouvoir relever du patrimoine commun et qui pourrait être financé par impôt (station d'épuration) ou financer sur fonds publics les investissements pour obtenir un coût du capital beaucoup plus faible.

Au Portugal enfin, le service de Vila Nova de Gaia assume des responsabilités qui excèdent les seuls services d'eau et d'assainissement. Cette politique a un coût qui a jusqu'à présent été assumé grâce aux droits de raccordement acquittés par les abonnés du service. Au fur et à mesure que la desserte s'achève, il est probable que le service éprouve des difficultés croissantes. En effet, la population qui reste à raccorder est rurale et le coût du raccordement pourrait lui sembler élevé (700 €). Or les revenus produits par ces droits sont nécessaires à la couverture des charges étrangères aux services d'eau et d'assainissement. Que se passera-t-il quand le taux de desserte atteindra 100% ? AGEM envisagerait-elle plus facilement une alternative au raccordement au réseau (fosses sceptiques) si elle avait moins besoin des droits de raccordement des abonnés ruraux ?

La durabilité d'un service s'évalue à un moment donné et révèle les options politiques qui sous-tendent son développement. Évaluer la durabilité d'un service est une façon de s'assurer de la congruence entre les principes mis en avant et les effets réels de la politique poursuivie. L'équilibre obtenu ne vaut que dans une configuration donnée, et l'évolution des conditions locales conduit les autorités responsables à faire évoluer les termes de l'équilibre même si l'objectif de durabilité peut rester inchangé.

GLOSSAIRE

A-ATO	Autorita d'Ambito Territoriale Ottimale
ADP	Aguas do Douro e Paiva
AGEM	Aguas de Gaia, Empresa Municipal
ATO	Ambito Territoriale Ottimale
ATR	Administration Territoriale de la République
AWWA	American Water Works Association
CA	Communauté d'Agglomération
CAR	Consorzio Acque Reno
CC	Communauté de Communes
CCSPL	Commission Consultative des Services Publics Locaux
CIF	Coefficient d'Intégration Fiscale
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGE	Compagnie Générale des Eaux
CLE	Commission Locale de l'Eau
CU	Communauté Urbaine
CV	Communauté de Villes
CCSPL	Commission Consultative des Services Publics Locaux
CCWater	Consumer Council for Water
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
DSP	Délégation de Service Public
DU	District Urbain
DWI	Drinking Water Inspectorate
EA	Environment Agency
EECCA	Eastern Europe, Caucasus and Central Asia
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et en Régies
FNDAE	Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau
FRAPNA	Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la Nature
IBNET	International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities
IRAR	Instituto Regulator Aguas e Residuos
IWA	International Water Association
M49	Instruction comptable pour l'établissement des budgets annexes Eau et Assainissement des collectivités
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFWAT	Office for Water
OI Eau	Office International de l'Eau
OPA	Overall Performance Assessment
PLU	Plan Local d'Urbanisme
REG	Régie des Eaux de Grenoble
SAGE	Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SATESE	Service d'Assistance Technique aux Exploitants de la Station d'Épuration
SAUR	Société d'Aménagement Urbain et Rural
SDA	Société Dauphinoise d'Assainissement

SEBP	Syndicat des Eaux de la Banlieue Parisienne
SEM	Société d'Economie Mixte
SIEBL	Syndicat Intercommunal des Eaux de la Banlieue Lyonnaise
SIEPARG	Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation de la Région Grenobloise
SIERG	Syndicat Intercommunal d'Eau de la Région de Grenoble
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SMDEA	Syndicat Mixte Départemental d'Eau et d'Assainissement
SPIC	Service Public Industriel et Commercial
TRM	Tarriffa Reale Media
WSAA	Water Services Association of Australia