

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.

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.

Notre recherche se propose d'évaluer ces réformes organisationnelles et territoriales à l'aune de leur impact sur la durabilité des services d'eau et d'assainissement, en recourant à deux outils méthodologiques : la méthode des 3E et celle des indicateurs de performance, appliqués à des services français (Noirmoutier et Grenoble), italiens (ATO de Bologna) et portugais (agglomération de Porto).

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.

Une des conclusions de nos études de cas est que la durabilité d'un service s'évalue à un moment donné et révèle les options politiques qui sous-tendent son développement. Evaluer 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.