

Étude comparative de la performance des modes de gestion des services d'eau en France

Boston Consulting Group – Juillet 2006

Méthodologie



LES ENTREPRISES
DE L'EAU

En demandant au Boston Consulting Group une étude comparative de la performance des modes de gestion, les Entreprises de l'Eau apportent leur contribution aux débats sur la gestion de l'eau en France et fournissent en particulier de nouveaux éléments d'aide à la décision pour le choix des modes de gestion. Pour la première fois, une analyse comparative systématique, basée sur un large échantillon et intégrant à la fois une comparaison des prix, des coûts, des conditions d'exploitation et des niveaux de qualité, a été menée pour évaluer les performances réelles des régies et des délégations de service public.

Cette étude permet de caractériser sur des bases objectives la performance des deux modes de gestion, en tenant vraiment compte des différents éléments qui fondent les coûts de ces services. L'étude permet de confirmer que les comparaisons habituelles portant uniquement sur les prix facturés, et parfois aussi sur des ratios de coûts standard, ne sont pas pertinentes. Elles ne tiennent pas compte des contextes locaux d'exploitation plus ou moins complexes, qui représentent pourtant le premier facteur d'écart des prix observés en France. Elles n'intègrent pas non plus les différences de règles juridiques et fiscales imposées aux régies et aux délégations de service public et ne traduisent donc pas les coûts réels complets pour l'ensemble de la communauté des usagers et contribuables. Enfin, elles ne s'intéressent pas aux différences de qualité dans le service rendu.

Au contraire, et c'est inédit, l'étude Boston Consulting Group (BCG) fournit une analyse objective, prenant en compte l'ensemble des critères et des déterminants qui fondent les coûts et performances des services d'eau et d'assainissement pour établir la comparaison entre les modes de gestion.

Méthodologie de l'analyse

La méthodologie utilisée pour cette analyse de performance repose sur :

- **L'élaboration d'une base de comparaison** actualisée sur les 414 villes françaises de plus de 20 000 habitants (soit un échantillon représentant un tiers de la population française environ et comportant 82 régies) avec les éléments suivants :
 - > factures détaillées 2005 sur 96 % des villes,
 - > rapports du maire de 75 % des 82 villes en régie interrogées (celles qui ont répondu aux demandes),
 - > indicateurs de performance sur 98 % des villes en délégation de service public (325 sur 332).
- **L'approche des structures de coûts** pour les services gérés en régie ou en délégation de service public, à partir :
 - > du niveau de performance constaté sur un échantillon large en régie et en délégation de service public,
 - > des estimations de performance en matière d'achats des régies et des délégations de service public, issues d'études sur les pratiques « Achats » des collectivités locales et d'entretiens avec les acheteurs de régies et de délégataires de service public,
 - > des niveaux de taxation et de marges observés chez les délégataires.

Les comparaisons de coûts ont été effectuées poste par poste sur la base des valeurs observées sur un échantillon large.

- **La confirmation de cette approche par la reconstitution des écarts de prix** constatés à partir des coûts, sur la base :
 - > des prix 2005 dans les villes de plus de 20 000 habitants,
 - > des éléments financiers des rapports du maire,
 - > des comptes-rendus financiers des délégataires de service public.
- L'étude a également intégré **des entretiens avec une centaine d'acteurs du secteur** : Cour des Comptes, universitaires, conseils aux collectivités, associations, mairies, entreprises délégataires.
- **L'étude s'est aussi appuyée sur certaines sources publiques** :
 - > le rapport public de la Cour des Comptes sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement (décembre 2003),
 - > le rapport Barbusiaux/IGD « Régie, marché, partenariat, délégation : quelle compétition pour l'amélioration du service public ? » (juin 2005),
 - > l'étude IFEN sur les données de l'enquête Eau et assainissement (2003),
 - > l'étude INRA sur l'effet de la délégation sur le prix de l'eau potable (juillet 2004).

À propos du BCG

Créé en 1963, The Boston Consulting Group est une référence mondiale du conseil en stratégie d'entreprise. Le bureau de Paris, ouvert en 1973, est l'un des plus importants du BCG.

Son expérience et sa compréhension uniques des règles du jeu concurrentiel lui permettent de conseiller les plus grands groupes mondiaux, comme des administrations et des associations à but non lucratif ou des entreprises moyennes ou familiales. La réflexion est notamment organisée au niveau mondial autour de centres de compétences par activité : automobile, industrie, énergie et services collectifs, biens et services de grande consommation, distribution, santé, banque et assurance, télécommunications et hautes technologies.

L'expérience et les méthodologies éprouvées du BCG ont permis d'appréhender dans sa globalité et sur la base d'éléments objectifs, la question de la gestion du service de l'eau.

Les conditions d'exploitation du service sont plus difficiles, et donc plus coûteuses, pour les entreprises délégataires de service public



LES ENTREPRISES
DE L'EAU

Les conditions d'exploitation des ressources en eau sont des données locales spécifiques à chaque commune. Les traitements de l'eau nécessaires pour respecter les normes sanitaires et de sécurité en vigueur varient en fonction de la qualité de cette ressource locale en eau.

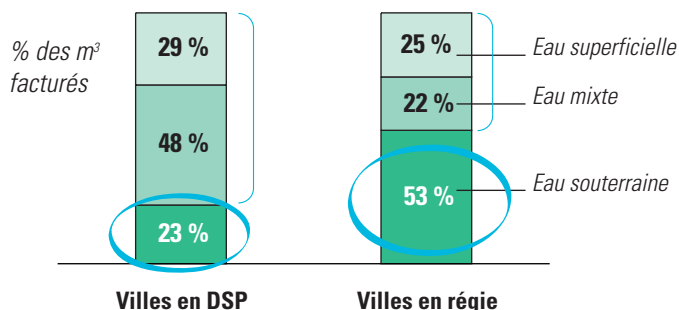
On distingue schématiquement 2 types d'origine de l'eau, qui aboutissent à des traitements sensiblement différents :

- les eaux souterraines (correspondant aux nappes phréatiques ou profondes) : ces eaux sont en général assez peu polluées et nécessitent peu de traitements,
- les eaux superficielles ou de surface (lacs, rivières, etc.) : elles sont globalement plus polluées et les traitements pour les rendre propres à la consommation sont plus importants et plus coûteux.

Plus la situation de l'eau est dégradée, plus les traitements sont complexes et lourds. Les charges qui en découlent sont donc plus élevées. **Or ce sont les délégataires qui assurent le plus souvent la gestion du service de l'eau dans ces situations complexes et difficiles.**

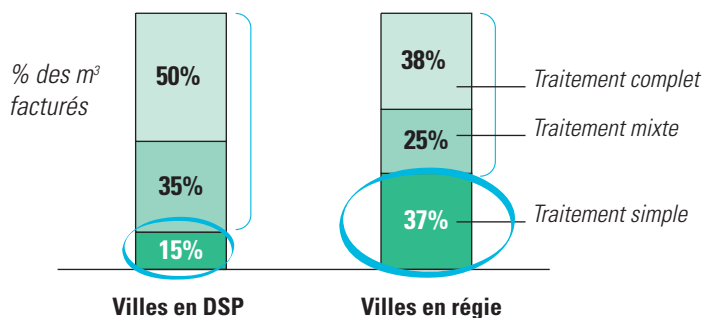
Les trois exemples ci-après en attestent directement :

Une eau brute de moins bonne qualité



Aujourd'hui, les délégations de service public disposent de deux fois moins d'eaux de qualité (souterraine) : seulement 23 % des m³ des délégations proviennent d'eaux souterraines contre 53 % pour les services de l'eau en régie.

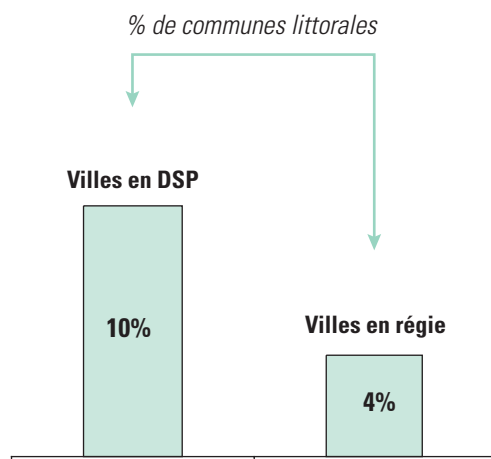
Des traitements plus complexes⁽¹⁾



Seuls 15 % des m³ d'eau des délégations de service public font l'objet d'un traitement simple (selon classification DGS) contre 37 % pour les m³ d'eau des services en régie.

(1) Selon la classification DGS : simple = catégorie A1, complet = catégories A2 et A3 ; traitement mixte = mélange d'eaux subissant des traitements différents. Source : IFEN, INRA-LERNA

Plus de communes littorales



La complexité de gestion technique qui conduit à choisir la gestion déléguée plutôt que la régie apparaît aussi dans la sur-représentation des communes littorales.

Les délégations de service public gèrent proportionnellement 2,5 fois plus de communes littorales que les régies (10 % contre 4 %). Ces communes littorales se caractérisent par un dimensionnement des installations prévu pour faire face à la population en période de pointe touristique. Le service de gestion de l'eau supporte donc toute l'année des charges exceptionnellement élevées, liées aux investissements réalisés pour gérer ces surcroûts saisonniers de population.

Par ailleurs, la ressource en eau de ces communes est en général de qualité médiocre, car elle est située aux points de convergence des pollutions des fleuves et rivières ; ces eaux de surface nécessitent des traitements poussés.

Les conditions de rejet des eaux usées sont également plus exigeantes, étant donné la proximité des zones de baignade.

Il ne peut y avoir de comparaison pertinente entre prix moyen des régies et prix moyen des services délégués tant que ne sont pas prises en considération les importantes différences de contexte d'exploitation, qui influent nettement sur le choix du mode de gestion et ont elles-mêmes un impact majeur sur les charges et les coûts de gestion du service de l'eau.

Régies et délégations de service public, un coût équivalent à contexte identique



Pour une ville donnée, à conditions d'exploitation identiques, le montant de la facture est légèrement en faveur de la régie. Mais si l'on tient également compte de la fiscalité, l'avantage économique revient à la délégation de service public, qui offre un bilan positif pour le consommateur-contribuable et pour la collectivité dans son ensemble. À contexte identique, régie et délégations de service public ont des coûts réels globalement équivalents.

Les différences de coûts constatées restent en effet modestes, tant en faveur des régies (sur la seule facture d'eau), qu'en faveur des gestions déléguées (sur la globalité du coût pour le consommateur-contribuable) : elles représentent plus ou moins 1 €/mois et par famille.

| Coût du service de l'eau (hors assainissement) à contexte identique (DSP vs. Régie) | |
|---|---------------------------------------|
| Vision partielle : limitée à la facture | Vision complète : facture + fiscalité |
| +5,5 % | -3 % |
| à | à |
| +9,5 % | -7 % |

(Selon le différentiel de performance Achats entre Régies et DSP)

Des différences représentant environ 5 à 15 € annuels sur la facture d'eau d'un ménage

À contexte d'exploitation identique, si l'on se limite uniquement au prix apparent de la facture, la gestion déléguée apparaît plus chère que la régie, de 5,5 % à 9,5 %.

Mais, toujours à contexte d'exploitation identique, si l'on intègre, de manière plus complète la part fiscale reversée par les délégataires de service public – et les charges de l'eau que les régies font parfois financer par la fiscalité et non par la facture, le coût global de la délégation de service public se révèle sensiblement inférieur à celui de la régie, de -3 % à -7 %.

De plus, au-delà de la performance économique ainsi traduite dans les coûts, la gestion déléguée permet aussi d'assurer une qualité de service plus forte et des investissements de recherche et développement. La meilleure productivité de ce mode de gestion permet donc, en moyenne, d'assurer à la fois un coût global inférieur et une meilleure prestation.

Pour comparer correctement les deux modes de gestion, il faut donc tenir compte des différences de complexité et de difficulté du service qui pèsent sur les prix facturés au consommateur. Il faut de plus intégrer les effets sur la fiscalité du choix du mode de gestion. En gestion déléguée, le service de l'eau ne pèse en rien sur l'impôt. Au contraire, la délégation allège la charge d'impôt du contribuable en procurant à la collectivité ou à l'Etat des recettes fiscales (taxes professionnelles, impôts fonciers, impôts sur les sociétés, etc.). En régie, à l'inverse, aucun allègement fiscal n'est apporté aux contribuables, et la gestion directe peut augmenter l'impôt en lui faisant financer certaines de ses dépenses.

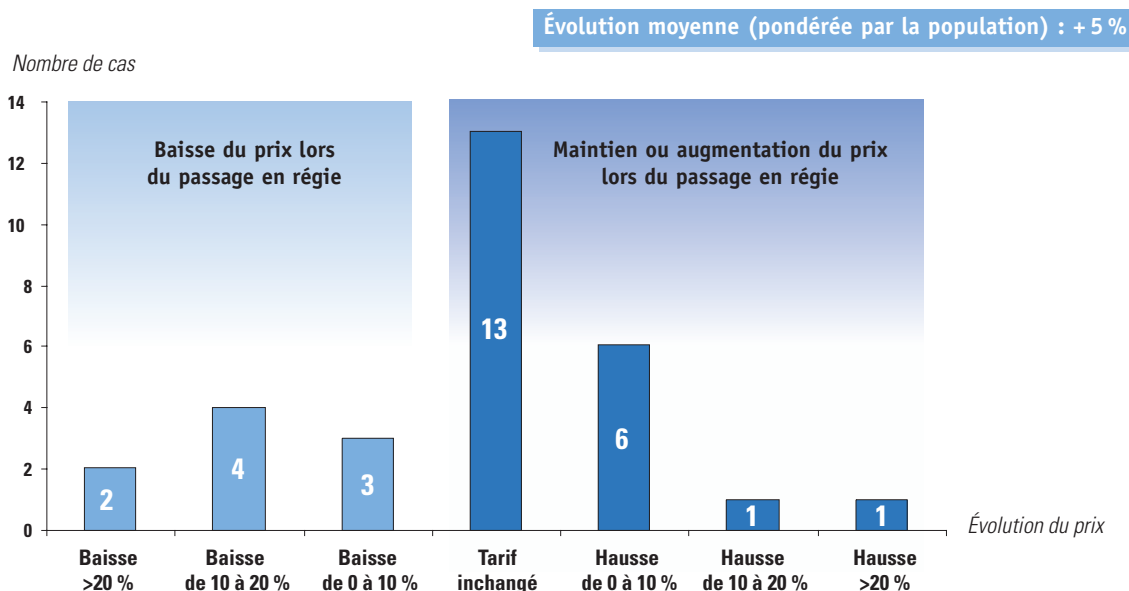
Le passage de délégation de service public en régie n'entraîne pas en moyenne de baisse des prix



LES ENTREPRISES
DE L'EAU

Le bilan économique intéressant de la délégation de service public se confirme également dans le fait que le retour en régie – qui reste l'exception – n'entraîne que rarement la baisse du prix de l'eau.

Évolution immédiate du prix de l'eau lors du passage en régie



Note : Collectivités dont le service d'eau, d'assainissement ou les deux sont passés d'une gestion déléguée à une gestion en régie (Alès, Argelès sur Mer, Carros, Castres, Cergy, Châtelleraut, Cherbourg, Chevilly, Durance-Lubéron, Epinac, Fraises, Grenoble, Hombourg-Haut, Kremlin Bicêtre, La Chapelle-Saint-Ursin, La Guerche-de-Bretagne, La Riche, Labenne, Lanvollon-Plouha, L'Haj' les Roses, Limeil-Brevannes, Maiche, Neufchâteau, Notre-Dame D'oe, Osny, Pleumeur-Bodou, Reims, Tanadeau, Thouars, Varages)

Source : interviews d'opérationnels en Régie et dans les DSP, évolutions de factures

Le BCG a étudié les passages de services de gestion déléguée en régie de ces dernières années. Même si ce changement de mode de gestion est aujourd'hui très minoritaire (1 % des appels d'offres), l'intérêt particulier de cette étude est de comparer, sur un même service (donc les mêmes contraintes structurelles), les évolutions de prix à l'occasion d'un changement d'opérateur privé au profit d'un opérateur public.

Dans la majorité des cas (21 sur 30), les tarifs de l'eau restent inchangés ou augmentent lors du passage en régie. Quant aux villes qui ont fait une étude pour étayer leur choix de rester en délégation de service public ou d'opter pour la régie, elles ont majoritairement obtenu les mêmes conclusions, et ont pu choisir à 98 % de rester en délégation de service public.

Enfin, après le passage en régie, les prix ont augmenté les années suivantes de 3 % par an en moyenne.

Plusieurs facteurs expliquent l'efficacité de la gestion des délégations de service public, en dépit de conditions d'exploitation complexes qui sont les leurs. Par exemple, sont couramment cités :

- la mise en concurrence,
- les obligations créées par le contrat,
- l'optimisation des achats,
- le partage des moyens mis à disposition,
- l'échange des bonnes pratiques et le transfert de savoir-faire.

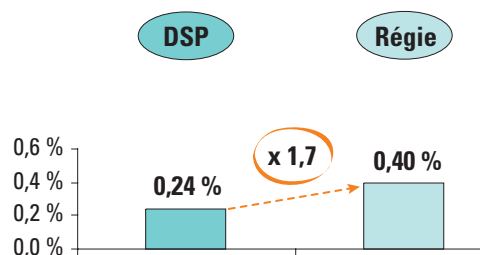
Une qualité de l'eau et une efficacité de gestion de patrimoine supérieures sont constatées dans les délégations de service public



Le système français de gestion de l'eau, où coexistent DSP et régies, permet de fournir aux usagers une eau de qualité et d'assurer l'approvisionnement des consommateurs en toute sécurité. Des différences s'observent cependant entre les deux modes de gestion. Sur l'ensemble des critères qui constituent le suivi de la qualité de l'eau délivrée, l'avantage va à la délégation de service public.

Qualité eau

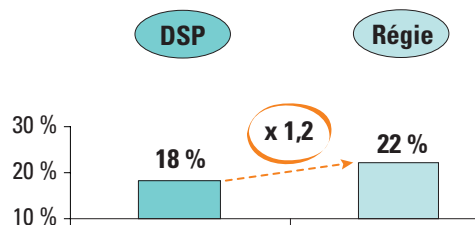
Taux de non-conformité bactériologique (%)



La qualité bactériologique de l'eau répond à des normes strictes pour assurer la sécurité du consommateur. Il apparaît que le **taux de non-conformité bactériologique est deux fois moins élevé pour les délégations de service public que pour les régies.**

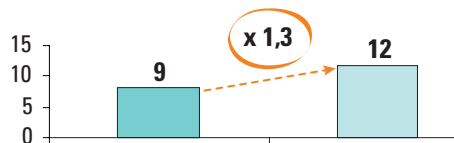
Efficacité réseau

Pertes sur réseau (%)



Efficacité réseau

Indice linéaire de pertes (m³/j/km)



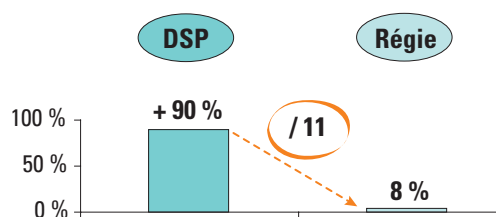
L'indicateur des pertes d'eau sur le réseau est également un paramètre important de la qualité d'exploitation. **Les régies comptabilisent des pertes d'eau de 20% supérieures.** Les délégataires de services publics assurent en moyenne un meilleur état du réseau qui leur est confié, ce qui à la fois préserve le patrimoine public propriété des communes, et économise la ressource en eau. Par kilomètre de canalisation et par jour, c'est 3 000 litres d'eau que les délégations de service public préservent ainsi de plus que les régies.



LES ENTREPRISES
DE L'EAU

Certification

% des villes certifiées
ISO 9001



Enfin cette recherche constante de qualité se manifeste à travers la certification. **Les services de l'eau des villes en délégation sont certifiés ISO 9001 dans plus de 90 % des cas**, contre moins de 10% pour les régies.

Ces réalités sont correctement perçues par les Français. L'étude TNS SOFRES menée en 2006 montre que plus de 70 % des Français pensent que les délégations sont très compétentes au niveau technique (73 % contre 48 % pour les régies), qu'elles entretiennent bien les réseaux de distribution de l'eau (72 % contre 59 % en régies) et qu'elles investissent dans des installations modernes (72 % contre 47 % pour les régies).

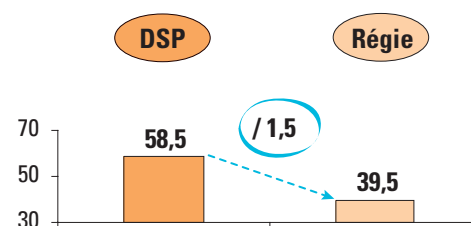
Les délégations de service public assurent un meilleur service au client

Les délégataires de service public assurent aux clients un accueil répondant aux exigences actuelles des consommateurs en matière de services : disponibilité, rapidité et simplicité des démarches.



Service Client

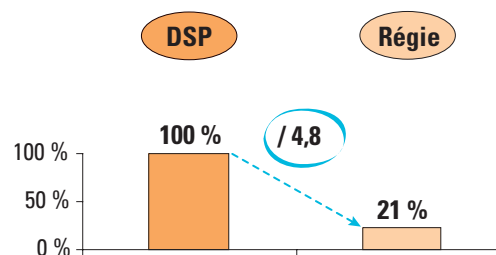
Accueil téléphonique commercial (h/sem.)



Les plages d'accueil téléphonique destinées aux clients représentent en moyenne **60 heures par semaine contre 40 heures pour les régies.**

Moyens de paiement

Paiement mensualisable



Pour permettre aux usagers de mieux répartir leurs charges tout au long de l'année, **les délégations de service public proposent toutes la mensualisation du paiement** contre seulement une régie sur cinq.

Par ailleurs, les services d'astreinte des délégataires sont joignables et mobilisables 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24.

Le service ainsi apporté par les délégations est d'ailleurs reconnu par les Français, comme en témoignent les résultats de l'enquête TNS SOFRES de 2006 : 76 % d'entre eux considèrent que les délégations de service public fournissent un service efficace (61 % pour les régies).

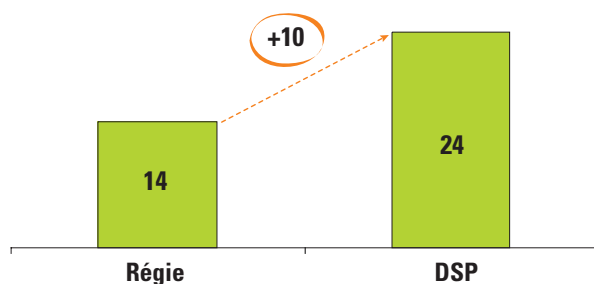
L'information et la transparence, une priorité pour les délégations de service public



Les services publics d'eau et d'assainissement se sont dotés des outils d'information technique et financière nécessaires à la transparence des relations.

Nombre moyen d'indicateurs présents

(Rapport du maire + rapport du délégataire en DSP)



100 % des contrats de délégations de service public font l'objet d'un rapport du délégataire à la collectivité.

Pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, le nombre d'indicateurs de performance suivis par les délégations est de 24 contre 14 en moyenne pour les régies.

Taux de remplissage

| | Régie | DSP |
|--|-------|------|
| 17 indicateurs obligatoires ⁽¹⁾ | 71 % | 79 % |
| Indicateurs supplémentaires ⁽²⁾ | 16 % | 93 % |

(1) Indicateurs obligatoires d'après le décret de 1995 sur le rapport annuel sur le prix et la qualité du service

(2) Indicateurs supplémentaires IGD-FP2E

Les entreprises délégataires ont pris l'initiative d'introduire de manière systématique la mesure de performance dans les rapports d'activité aux collectivités, depuis 2002, pour tout service couvrant plus de 10 000 habitants, ce qui représente plus de 30 millions d'habitants. Pour la 1^{ère} fois, un service public local est ainsi appréhendé au travers d'indicateurs synthétiques.

Ces indicateurs portent sur la continuité du service, la qualité sanitaire de l'eau, la protection et la gestion de la ressource, la gestion patrimoniale, la relation clientèle, l'accès à l'eau pour les plus démunis et le système de management pour l'eau potable. Les indicateurs ont été adaptés à la problématique de l'assainissement au regard des exigences environnementales.

Ces indicateurs figureront dans les comptes-rendus annuels des délégataires aux collectivités et seront débattus au sein des commissions consultatives des services publics locaux pour la 5^{ème} année consécutive en 2007.

Rapport de la Cour des Comptes, 1997

« Les lacunes constatées dans l'information des élus et des usagers »

Rapport de la Cour des Comptes, 2003

« L'information [...] s'est notablement améliorée avec la généralisation des rapports [...] et la normalisation de la présentation des factures »

Transparence

« La maîtrise des services publics d'eau et d'assainissement connaît un progrès certain depuis le dernier rapport de la Cour des Comptes »

Cette transparence a été relevée par la Cour des Comptes dans son rapport 2003.