

COUR DES COMPTES

LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET ORGANISMES INTÉRESSÉS

DÉCEMBRE 2003

Sommaire

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Délibéré | 5 |
| Introduction | 7 |
| Chapitre I : Le prix de l'eau | 15 |
| I - Un prix encore peu compréhensible | 17 |
| A – La présentation des factures d'eau | 19 |
| B – Les modalités de tarification | 21 |
| C – Les causes des disparités tarifaires | 24 |
| II - La formation du prix et la structure des coûts du service restent mal connues et imparfaites | 30 |
| A – Les gestions directes | 30 |
| B – Les gestions déléguées | 33 |
| Chapitre II : La gestion des services | 51 |
| I - La maîtrise des services d'eau et d'assainissement à améliorer | 52 |
| A – L'accès à l'information | 52 |
| B – La mise en œuvre de la maîtrise des services | 60 |
| C – La fin du contrat | 62 |
| II - La coopération intercommunale à développer | 66 |
| A – Une coopération intercommunale difficile à organiser | 68 |
| B – La persistance d'intercommunalités inachevées | 70 |
| C – La rénovation des cadres de la coopération intercommunale | 73 |
| III - Le contrôle de la performance à renforcer | 76 |
| A – Quelques facteurs déterminants pour la qualité de l'eau distribuée | 77 |
| B – Les outils existants du contrôle de la performance des services d'eau et d'assainissement | 84 |
| C – Des pistes en vue d'un meilleur contrôle de la performance des services de la part des collectivités | 88 |
| Conclusion et recommandations | 95 |

| | Pages |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Réponses des ministres intéressés | 99 |
| Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales... | 101 |
| Ministre de l'écologie et du développement durable | 106 |
| Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales | 108 |
| Réponses des collectivités et organismes locaux (présentées selon l'ordre des régions)..... | 111 |
| Maire de Tonneins | 113 |
| Maire de Landerneau | 113 |
| Président de la communauté des communes de l'agglomération de Reims..... | 114 |
| Maire de Paris | 114 |
| Président du Conseil général des Hauts-de-Seine | 120 |
| Président du Conseil général de Seine-Saint-Denis | 122 |
| Président du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)..... | 125 |
| Président du syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) | 125 |
| Maire de Melun..... | 129 |
| Président du syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Lagny-sur-Marne (SIARL) | 130 |
| Maire de Verdun | 131 |
| Maire d'Albi | 132 |
| Président de la communauté urbaine de Lille Métropole | 133 |
| Président de la communauté urbaine de Nantes | 135 |
| Président de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole | 135 |
| Président de la Société des eaux de Marseille..... | 136 |
| Maire de La Ciotat | 140 |
| Président de la communauté d'agglomération de Fréjus-Saint-Raphaël | 140 |
| Maire d'Avignon | 141 |
| Maire d'Orange..... | 142 |
| Maire de Bourg-en-Bresse | 143 |
| Maire de Grenoble | 145 |
| Président de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes- Métropole..... | 146 |
| Maire de Saint-Etienne | 149 |
| Président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole | 151 |
| Président de la communauté urbaine de Lyon..... | 152 |
| Président de la communauté d'agglomération Chambéry-Métropole | 153 |
| Réponses des entreprises privées délégataires | 155 |
| Directeur Général de la compagnie générale des eaux..... | 157 |
| Président de la Société Lyonnaise des eaux France | 175 |
| Président-Directeur Général de SAUR France..... | 186 |

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA GESTION DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Carrez, présidents de chambre, MM. Berger, Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Zuber, Murret-Labarthe, Giquel, Bonacossa, Bady, Bénard, Malingre, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Houry, Richard, Devaux, Candiard, Arnaud, Bayle, Adhémar, Mme Boutin, MM. Ganser, X-H. Martin, Mme Cornette, MM. Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Cardon, Pallot, Gasse, Ritz, Duchadeuil, Paul, Moulin, Steyer, Lafaure, Banquey, Braunstein, Auger, Delin, Mmes Saliou, Dayries, MM. Phéline, Moscovici, Coudreau, J. Gautier, Ténier, Rasera, Mme Darragon, M. Courtois, Mme Colomé, conseillers maîtres, MM. Lorit, David, Lazar, Doyon, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Van Herzele, chargé de mission.

M. Bruno Ory-Lavollée, secrétaire général et M. Yves Perrin, secrétaire général adjoint, assuraient le secrétariat de la chambre du conseil.

N'a pas pris part aux délibérations : M. Audouin, conseiller maître en service extraordinaire.

Fait à la Cour, le 11 décembre 2003.

Introduction

Les collectivités territoriales ont une responsabilité primordiale dans les diverses étapes de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement. Le prélèvement et la production de la ressource, la distribution de l'eau potable, la collecte des eaux usées, leur traitement et leur rejet dans le milieu naturel donnent lieu à d'importantes dépenses répercutées sur les usagers du service. Le montant des factures d'eau s'élève en moyenne annuelle à plus de 300 € par ménage.

Le contrôle de ces services par les chambres régionales des comptes a donné lieu en 1997 à un rapport public particulier de la Cour des comptes. Les observations portaient sur la période 1990-1995 correspondant à la mise en œuvre de la loi sur l'eau de 1992 qui définissait les conditions d'une politique globale de l'eau répondant aux directives européennes de 1980 et 1991. Depuis lors de nouvelles dispositions juridiques encadrent plus précisément la gestion des services par les collectivités territoriales.

Les chambres régionales et territoriales des comptes¹ ont renouvelé les contrôles des collectivités les plus importantes. Elles ont, en outre, examiné la gestion, sur la période comprise entre 1995 et 2002, de 200 communes ou établissements publics intercommunaux qui représentent un échantillon de collectivités urbaines et rurales dont les services d'eau et d'assainissement sont gérés en régie ou délégués. Les contrôles, dont seuls certains ont été utilisés pour illustrer la présente synthèse, ont permis de faire le point sur l'application des recommandations de la Cour et sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions juridiques intervenues depuis lors.

1) Vingt et une chambres régionales et territoriales des comptes ont participé à l'enquête sur la gestion des services d'eau et d'assainissement : Aquitaine, Alsace, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Polynésie Française, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

Les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement

Pour gérer les services publics industriels et commerciaux de l'eau et de l'assainissement, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ont le choix entre la gestion directe et la gestion déléguée, ou indirecte. Ces services doivent disposer, le plus souvent, d'un budget distinct permettant de déterminer le coût du service rendu et ses modalités de financement. Des assouplissements sont prévus pour les petits services (communes de moins de 3 000 et de moins de 500 habitants).

En gestion directe, ou **régie**, la collectivité assume le risque, depuis le financement de l'équipement jusqu'à son exploitation. Un décret du 23 février 2001 a réorganisé les conditions de la gestion directe des services publics. Ces services doivent être dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière. L'intervention d'entreprises spécialisées est l'objet de marchés publics, pouvant concerner les travaux d'investissements, l'exploitation d'un équipement (usine de potabilisation d'eau ou de traitement des eaux usées) ou diverses prestations de service.

Parfois, la collectivité peut faire gérer l'ensemble du service, sous son contrôle, en ayant recours au contrat de gérance que la jurisprudence administrative tend à considérer comme un marché public. Le gérant est rémunéré le plus souvent par un forfait versé par la collectivité.

La délégation de service public confie tout ou partie du service public à un tiers, généralement une entreprise privée rémunérée par l'utilisateur du service. Deux formes sont couramment rencontrées : l'affermage (85 % des contrats) et la concession.

Dans le cadre d'un contrat **d'affermage**, la collectivité décide, finance et fait réaliser les équipements en tant que maître d'ouvrage, l'entreprise (le fermier) exploitant le service à ses risques et périls. Une surtaxe communale dont le produit revient à la collectivité affermante ainsi qu'un prix qui revient au fermier sont facturés à l'utilisateur pour financer, respectivement, l'investissement et le fonctionnement du service.

Dans la **concession**, le délégataire est responsable de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements (usines de potabilisation ou d'épuration, réseaux de distribution d'eau potable ou de collecte des eaux usées) à ses risques et périls. La durée du contrat est, en principe, assise sur la durée d'amortissement des ouvrages financés par le délégataire. Ce dernier est pleinement responsable de l'exploitation vis-à-vis des usagers auxquels il facture une redevance pour services rendus.

La **régie intéressée** est une forme de délégation plus rarement rencontrée, où l'entreprise entretient et exploite des ouvrages construits par la collectivité et est rémunérée, non par l'utilisateur, mais par des primes de gestion comportant un intéressement défini au contrat.

1 – Les observations du rapport public de la Cour des comptes de 1997

Les principaux constats de la Cour en 1997 portaient sur les structures de gestion territoriale et le contrôle opéré par les collectivités sur l'exploitation des services d'eau et d'assainissement :

- la maîtrise des services par les collectivités territoriales était limitée par une organisation territoriale et financière complexe : des structures de gestion trop petites, disposant de moyens insuffisants s'avéraient incapables de mener à bien les investissements nécessaires ou d'assurer une surveillance étroite du service ;

- les modes d'exploitation des services n'étaient pas sans incidences sur la qualité de la gestion partagée. Si la gestion déléguée à des entreprises privées concernait l'essentiel des grands services de distribution d'eau et la plus grande part (80 %) des volumes distribués, la gestion en régie demeurait importante pour les distributions rurales ou celle de petites villes. Retenue par 48 % des communes, elle intéressait seulement 21 % de la population malgré le maintien en régie de quelques grands services d'eau. Au contraire, l'assainissement des eaux usées était plus souvent géré en régie que la distribution d'eau ;

- les services d'eau et d'assainissement exploités en régie étaient caractérisés par des défauts d'organisation et de gestion du fait notamment d'une faiblesse du contrôle interne. Le maintien de la capacité et de la qualité des réseaux souffrait souvent d'une insuffisance d'investissement, compromettant leur avenir. Les investissements, parfois mal étudiés, étaient la conséquence d'une concurrence insuffisante entre les entreprises chargées de la conception des équipements puis de la réalisation des travaux ;

- lorsque ces services étaient délégués, en concession, affermage ou régie intéressée, la Cour soulignait les limites du contrôle des collectivités territoriales sur le fonctionnement de ces services confiés à des entreprises privées, dépendantes, pour 98 % d'entre elles, de trois grands groupes.

2 – Les nouvelles dispositions juridiques

Les principales dispositions intervenues pendant ou après les précédents contrôles concernent la gestion déléguée : la loi « Sapin » n° 93-122 du 29 janvier 1993 organise la publicité, les conditions de mise en concurrence et d'examen des offres ; la loi « Barnier » du 2 février 1995 institue le rapport du maire, encadre la durée des contrats au delà de

20 ans et interdit le versement de droits d'entrée; la loi « Mazeaud » du 8 février 1995 précise les conditions tarifaires, limite celles concernant la prolongation des contrats, institue le rapport du délégataire et le contrôle de ses comptes par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois directives européennes définissent par ailleurs les objectifs des services d'eau et d'assainissement.

La directive européenne du 21 mai 1991² sur les eaux résiduaires urbaines impose une mise en conformité du traitement des eaux usées, y compris en ce qui concerne la valorisation du million de tonnes de boues et d'épuration produites chaque année, l'échéance ayant été fixée à 2005³.

La directive du 3 novembre 1998⁴ sur la qualité de l'eau alimentaire a renforcé les normes de qualité, définies précédemment par une directive du 16 juin 1975, auxquelles doit se conformer l'eau distribuée dans les réseaux de distribution. L'effort doit porter sur l'ensemble de la chaîne d'acheminement de l'eau vers l'utilisateur, du point de captage jusqu'au branchement du consommateur sur le réseau.

La directive cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau impose en outre, d'ici 2010⁵, de veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive.

Les charges induites par ces normes de plus en plus contraignantes, concernant la qualité de l'eau, les rejets de celle-ci par les 15 300 stations d'épuration collectives ou le renouvellement des réseaux évalué à plus d'un milliard d'euros par an, sont de plus en plus lourdes à assumer financièrement.

2) Directive du 21 mai 1991, transposée en droit français par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et, surtout, par le décret n° 94-469 du 3 juin 1994.

3) Seulement 8 Md€ ont été dépensés entre 1993 et 2000 sur les 16 Md€ estimés nécessaires par le Bureau d'information et de prévision économique (B.I.P.E.) janvier 2001.

4) Directive du 3 novembre 1998, transposée par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles.

5) Le projet de loi transposant dans le droit français la directive européenne du 23 octobre 2000 a été approuvé par le conseil des ministres le 12 février 2003 et adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 avril 2003.

3 – Les récents contrôles des chambres régionales des comptes

La mise à jour nécessaire de la politique de l'eau, le renouvellement des installations et l'arrivée à terme, d'ici 2006, de nombreux⁶ contrats de délégation de service public expliquent l'attention apportée de nouveau par les juridictions financières à la gestion des services d'eau et d'assainissement.

A l'occasion des contrôles opérés depuis 1998, portant sur la période comprise entre 1995 et 2002, les chambres régionales des comptes ont pu observer des modifications importantes par rapport à leurs constats antérieurs.

Les juridictions financières ont mis en œuvre rapidement, après que le Conseil d'Etat eût rendu un avis sur demande d'un délégataire⁷, les dispositions nouvelles leur permettant de contrôler les comptes des délégations dans le cadre de la vérification de services publics délégués de toute nature, en particulier ceux d'eau et d'assainissement. Accédant aux informations détenues par le délégataire, elles ont pu analyser les enjeux du rapport délégant-délégataire. De ce point de vue, il apparaît que trois périodes caractérisent les rapports qu'entretiennent les autorités locales avec les délégataires de service public. Jusqu'en 1980, la délégation est souvent le moyen de se décharger d'une gestion sans se préoccuper des conditions d'exécution du service public. A partir de 1980, l'augmentation du prix de l'eau et les contraintes environnementales expliquent l'attention plus soutenue des élus au contrôle de la gestion des services d'eau et d'assainissement malgré des moyens insuffisants dans un cadre territorial inadapté. Les chambres régionales des comptes observent, à l'occasion des contrôles qu'elles effectuent depuis 1997, qu'une nouvelle période de la délégation se dessine où les collectivités se donnent progressivement les moyens d'assurer une meilleure maîtrise de la qualité de leurs services.

L'effort accompli par les collectivités pour mettre aux normes leurs services d'eau et d'assainissement mérite d'être souligné même si les objectifs visés sont encore loin d'être atteints sur l'ensemble du territoire national. Ces six dernières années, caractérisées par d'importants travaux, notamment en ce qui concerne l'assainissement, ont

6) Le nombre de contrats de délégation de service public parvenant à leur terme est évalué entre 600 et 800 par an. Ce nombre s'est sensiblement accru sous l'effet combiné de l'arrivée à échéance des nombreux contrats négociés juste avant l'entrée en vigueur de la loi Sapin du 29 janvier 1993 et de ceux conclus à partir de 1993 pour une durée généralement assez proche de 12 ans.

7) avis du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, Compagnie générale des eaux.

correspondu à la mise en œuvre du VIIème programme des agences de l'eau.

Dans le même temps, les services locaux se sont restructurés, utilisant les nouvelles formes d'intercommunalité prévues par la loi (communautés de communes ou d'agglomération) qui permettent de rationaliser l'organisation du secteur en regroupant sous l'autorité d'un seul maître d'ouvrage des services de dimensions et de compétences très diverses.

L'information des élus et des usagers s'est notablement améliorée avec la généralisation des rapports annuels sur la qualité et le prix du service et les rapports annuels du délégataire lorsque le service est délégué. La normalisation de la présentation des factures d'eau, imposée à l'ensemble des communes à partir de l'année 2000, a constitué elle aussi un progrès pour l'information des abonnés.

Mais les avancées les plus visibles sont incontestablement celles qui se sont traduites par la systématisation de la mise en concurrence des délégataires et la renégociation plus fréquente des contrats de délégation. Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993, même si le secteur reste encore insuffisamment ouvert à la concurrence, les collectivités obtiennent plus fréquemment que dans le passé des baisses tarifaires ou une amélioration des prestations à prix constant dans le cadre des consultations organisées au terme des contrats ou lors de négociation en application des clauses de révision périodique. Par ailleurs, la durée des contrats de délégation se réduit sensiblement.

L'ensemble de ces progrès a contribué à ralentir la hausse du prix de l'eau, nettement moins forte que sur la période antérieure malgré la progression des charges liées à la réalisation des investissements de mise aux normes des services.



Les progrès constatés lors des contrôles récents de ces services par les chambres régionales des comptes doivent toutefois être poursuivis. La sécurité de la production et de la distribution d'eau, dans sa continuité et sa qualité, la protection de l'environnement qui implique un traitement efficace des eaux usées, l'information du public renforcée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dépendent de la qualité de la gestion du service. Or, notamment dans le cas des délégations, les collectivités n'ont pas toujours une connaissance suffisante des services dont elles conservent la responsabilité.

Une moindre dispersion de l'organisation territoriale et une maîtrise plus forte des services, qu'ils soient gérés en régie ou délégués, seraient nécessaires.

Les collectivités territoriales doivent se donner les moyens de contrôler la performance du service et, en particulier, le rapport entre son prix et sa qualité pour être en mesure de justifier le prix payé par l'utilisateur.

Les enjeux économiques

Selon le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE), les dépenses d'exploitation des services de l'eau et de l'assainissement ont représenté environ 11,7 Md€ en 2000. Ces services ont investi autour de 6,1 Md€, dont 2,7 Md€ pour l'alimentation en eau potable (1,8 pour les réseaux, dont la moitié en renouvellement, et 0,9 pour les installations de production) et 3,378 Md€ pour l'assainissement (2,428 pour les réseaux, dont 15 à 20 % de renouvellement, et 0,95 pour les stations d'épuration).

Trois enjeux majeurs peuvent être identifiés pour le présent et l'avenir proche : l'amélioration de la qualité de l'eau, la poursuite de l'effort d'assainissement et le renouvellement des installations.

La qualité de l'eau distribuée, eu égard aux normes strictes fixées par la directive du 3 novembre 1998 relative à l'eau alimentaire et transcrites par le décret du 20 décembre 2001, va conduire à des travaux de mise en conformité des réseaux. Ainsi, pour respecter la norme de 10 µg/l relative à la concentration en plomb, les travaux à réaliser par les services de distribution d'eau ont été estimés à 4,5 Md€ (dont 1 Md€ ont déjà été réalisés) et ceux de remplacement des canalisations de la partie privée des réseaux à 7,6 Md€. L'ensemble des mises en conformité conduit à une enveloppe de dépenses de 11,3 Md€ d'ici 2013.

La mise aux normes européennes (directive sur les eaux résiduaires urbaines) des réseaux d'assainissement des agglomérations de plus de 2.000 équivalent-habitants reste à achever, avec un important retard par rapport à l'échéance de 2005. L'effort restant à accomplir a été chiffré à 9,15 Md€ à partir de 2000, après une dépense d'environ 7 Md€ depuis 1992.

Le renouvellement des équipements et réseaux en place, notamment ceux de production et de distribution d'eau, est aussi un enjeu majeur, sachant que le patrimoine en place des services d'eau et d'assainissement est, imparfaitement, estimé à environ 200 Md€ et que se manifeste le besoin de remplacer les ouvrages les plus anciens. Rien que pour les réseaux d'eau, un effort annuel de 1,5 Md€ est à prévoir pour remplacer les canalisations en plomb ou en amiante-ciment ; le besoin en matière d'assainissement est évalué entre 0,8 et 1,5 Md€ par an.

Chapitre I

Le prix de l'eau

Le rapport public particulier de la Cour (1997) constatait, sur la période de 1990 à 1994, une augmentation du prix de l'eau proche de 50 %. Malgré le net ralentissement observé depuis quelques années, l'évolution du prix de l'eau reste orientée à la hausse. Ainsi, avec une facture moyenne de 317,6 € TTC en 2000 pour 120 m³ consommés, il s'est établi, en moyenne, à 2,64 € le mètre cube⁸. Par rapport à la même facture pour 1995, soit 274,06 € (2,28 € le m³), la hausse sur la période est de 15,88 %. Il faut d'ailleurs relever que la partie de la facture d'eau ayant le plus augmenté sur de référence est le poste « taxes et redevances » (+ 23,88 %) dont l'évolution n'est directement imputable ni aux collectivités ni à leurs délégataires⁹.

Décomposition de la facture d'eau en 2000

| Rubriques de la facture (selon l'arrêté du 10 juillet 1996) | Montant en € | En % du total | Evolution 2000/1995 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|------------------------|
| Distribution de l'eau | 138,89 | 43,73 % | 10,76 % |
| dont abonnement eau* | 26,22 | 8,26 % | 30,32 % |
| dont consommation d'eau* | 107,32 | 33,79 % | 6,66 % |
| dont redevance prélèvement (agence de l'eau) | 5,35 | 1,68 % | 14,81 % |
| Collecte et traitement des eaux usées | 99,4 | 31,30 % | 17,48 % |
| Abonnement et part proportionnelle* | 99,4 | 31,30 % | 17,48 % |
| Organismes publics | 79,3 | 24,97 % | 23,80 % |
| dont redevance pollution (agence de l'eau) | 49,27 | 15,51 % | 27,68 % |
| dont Fond national d'adduction d'eau potable (FNDAE), voies navigables de France (VNF) et TVA | 30,03 | 9,46 % | 17,95 % |
| Total TTC | 317,59 | 100,00 % | 15,88 % |

* y compris la part du délégataire lorsque le service est délégué.

(source DGCCRF, facture moyenne de 120 m³)

L'évolution du montant des factures d'eau¹⁰ varie selon la taille des communes. Dans les collectivités de moins de 5 000 habitants, il a augmenté de 21 % entre 1995 et 2000 ; son niveau reste cependant le plus bas avec une moyenne de 306,88 €¹¹ en 2000. Une moindre progression,

8) Source DGCCRF – « Evolution du prix de l'eau 1995-2000 ».

9) Ces redevances visent à une redistribution des sommes collectées pour aider les investissements de distribution d'eau et des réseaux d'assainissement.

10) La référence est la facture type pour une consommation de 120 m³ d'eau.

11) Source DGCCRF précitée.

de 13,4 %, a été constatée pour les villes de plus de 100 000 habitants (hors Paris) où la facture type s'élève, en 2000, à 310,08 €. Celle-ci atteint 335,24 € dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants, avec une progression de 16,2 % entre 1995 et 2000.

Si cette augmentation doit être imputée pour une part très importante à celle des exigences en matière de traitement de l'eau potable et aux modalités de l'assainissement des eaux usées, les mesures engagées par les pouvoirs publics ont provoqué une évolution incontestablement plus modérée des prix sur la période 1995-2000. Ainsi, les procédures de mise en concurrence introduites en 1993¹² avaient conduit, selon une enquête de l'Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts (ENGREF) sur les renégociations engagées entre 1998 et 2001, à une baisse de 10 % en moyenne de la rémunération du délégataire. La part des délégataires représente elle-même un peu plus du tiers du montant total acquitté par les usagers.

Pour la plupart des ménages, l'eau est un produit essentiel dont la consommation varie peu en fonction du prix¹³. L'utilisateur du service, lorsque le prix est orienté à la hausse, est alors attentif à sa justification.

Les juridictions financières se sont attachées, dans le cadre de leurs récents contrôles, à vérifier si le prix de l'eau était mieux maîtrisé et si ses composantes étaient bien justifiées. Elles ont constaté que la complexité de la facture d'eau nuit à sa compréhension et que la structure des coûts reste mal connue des autorités locales.

I – Un prix encore peu compréhensible

Malgré les efforts accomplis ces dernières années pour favoriser une plus grande compréhension du prix de l'eau, l'utilisateur n'est pas toujours en mesure de connaître l'origine des évolutions et des disparités tarifaires qu'il subit.

Les modalités de fixation du prix de l'eau dépendent d'abord des conditions d'organisation de chacun des services municipaux de l'eau et de l'assainissement qui peuvent être en tout ou partie confiés par les communes à des groupements intercommunaux. Elles dépendent aussi du mode de gestion, régie ou délégation de service public, retenu pour

12) Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

13) « *le produit eau [...] est homogène et sa demande inélastique à son prix* » (Conseil de la concurrence, décision n° 02-D-44 du 11 juillet 2002.

chaque service par la collectivité ou le groupement compétents. Il est donc souvent difficile de connaître l'origine de l'augmentation du prix de l'eau, celle-ci pouvant être imputable à plusieurs intervenants.

Si le service est géré directement en régie, le prix est fixé chaque année par l'assemblée délibérante de la collectivité, en fonction du niveau de recettes nécessaires pour couvrir les dépenses à prévoir au budget. Le budget du service doit en effet être voté annuellement en équilibre et financé principalement par les redevances prélevées sur l'utilisateur. Toutefois le prix global acquitté par chaque consommateur tient compte le plus souvent de plusieurs décisions tarifaires votées la même année par des autorités différentes, par exemple la commune chargée de la distribution de l'eau et de la collecte des eaux usées, le syndicat intercommunal producteur d'eau et le syndicat gérant la station d'épuration.

Lorsque le service est délégué, le prix de l'eau comporte en général deux éléments : la redevance perçue sur l'utilisateur par le délégataire en rémunération du service rendu et la surtaxe destinée à la collectivité publique. La délibération annuelle de chaque collectivité ne porte que sur le tarif de cette surtaxe qui est prélevée afin de couvrir dans son budget le financement des investissements lorsqu'elle conserve la charge (en cas d'affermage par exemple). La partie du prix de l'eau correspondant aux dépenses d'exploitation du délégataire est alors perçue par celui-ci non plus en fonction d'une décision annuelle mais conformément à une clause contractuelle du traité passé entre la collectivité délégante et l'entreprise. Le prix fixé par le contrat est automatiquement réévalué chaque année par application d'une formule paramétrique tenant compte de l'évolution du coût des facteurs de production.

La fixation d'un prix réévaluable sur la durée du contrat, qui dépasse souvent une dizaine d'années, permet au délégataire de lisser les tarifs de l'eau et de l'assainissement sur une longue période pour éviter les évolutions erratiques, ce que ne permet pas toujours la fixation annuelle des tarifs des régies ou des surtaxes, laquelle doit obéir à la règle de l'équilibre budgétaire. Pour cette raison, la loi autorise, dans certains cas, d'équilibrer le budget des services d'eau et d'assainissement par d'autres ressources que les redevances versées par les usagers (articles L. 2224-1 à L. 2224-6 du CGCT). Les communes et groupements de communes de moins de 3 000 habitants peuvent prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services industriels et commerciaux. Les autres collectivités ne peuvent le faire que dans des cas très restrictifs, notamment lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou encore lorsque le fonctionnement du service public

exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

A – La présentation des factures d'eau

1 – L'effort de normalisation des factures

La facture unique adressée aux abonnés des services d'eau et d'assainissement comprend des prestations relevant de plusieurs services et de plusieurs intervenants. Elle comporte en effet trois grandes composantes : eau, assainissement et diverses taxes. Par ailleurs, le service peut être assuré par plusieurs catégories d'intervenants : collectivités territoriales, structures intercommunales et sociétés d'eau et d'assainissement.

Lors de son précédent rapport public particulier, la Cour notait que de nombreuses factures n'identifiaient clairement ni les prestations concernées ni les destinataires des prélèvements. L'utilisateur était dans l'incapacité d'identifier facilement les raisons de l'augmentation soutenue des prix constatée entre 1990 et 1994.

Un arrêté du ministre des finances en date du 10 juillet 1996 impose désormais de distinguer trois rubriques dans la facture d'eau :

- la production, l'acheminement et la distribution de l'eau, y compris la redevance au titre des prélèvements faits dans le milieu naturel perçue par l'agence de l'eau ;
- la collecte et le traitement des eaux usées ;
- les prélèvements de nature redistributive opérés au profit des organismes publics : l'Etat, le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), l'agence de l'eau au titre de la lutte contre la pollution et Voies navigables de France (VNF) pour le développement du transport par voie d'eau.

Les deux premières rubriques, qui concernent l'eau potable et les eaux usées, peuvent être ventilées entre une partie fixe (l'abonnement, isolé des frais de location et d'entretien éventuel du compteur et du branchement) et une partie variable (fonction du volume consommé) ;

elles identifient les parts revenant à chaque destinataire : distributeur, commune, établissement public de coopération intercommunale¹⁴.

La réforme devait permettre aux usagers d'avoir une meilleure compréhension de la ventilation des différents droits qu'ils acquittent lors du paiement de la facture de leur consommation d'eau. Ainsi, la place prise par l'assainissement dans les deux dernières parts souligne l'effort mené pour rattraper le retard enregistré dans le traitement des eaux résiduaires urbaines¹⁵.

L'information améliorée de cette normalisation reste cependant limitée. Elle ne fait pas clairement ressortir, par exemple, l'effort global demandé à l'utilisateur au titre de la lutte contre la pollution des eaux qui n'apparaît pas dans une rubrique unique. A la différence du mode de présentation retenu pour l'eau potable, la redevance perçue par les agences de l'eau au titre de la pollution, destinée à financer les équipements épuratoires, ne figure pas dans la même partie de la facture que les redevances d'assainissement.

2 – Une présentation insuffisamment détaillée

L'examen, par les chambres régionales et territoriales des comptes, des factures d'eau récentes montre que les trois rubriques précitées sont aujourd'hui servies par la plupart des distributeurs d'eau. Il convient de noter que seule la régie ou la société qui distribue l'eau potable est en relation avec le client. Elle lui facture sur la base des volumes vendus ses propres prestations, mais aussi celles de collecte et de traitement des eaux usées ainsi que les redevances pour le compte de tiers.

L'effort entrepris pour améliorer la présentation des factures d'eau ne doit pas être sous-estimé. Ainsi, la facture des abonnés du Syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDIF) détaille bien dans la sous-rubrique « distribution de l'eau » les parts respectivement liées à la consommation, à la prime fixe (c'est-à-dire la contribution aux frais fixes du service de l'eau) et à la location du compteur, toutes trois versées au délégataire, ainsi que la redevance perçue par l'agence de l'eau Seine-Normandie au titre des prélèvements d'eau. En outre, le SEDIF a mis en place un document d'information qui accompagne souvent la facture d'eau.

Si l'abonné connaît désormais la part de l'eau potable et celle de l'assainissement dans le prix global de l'eau, la facture ne le renseigne

14) La facture d'eau doit aussi faire ressortir, pour ses diverses lignes, le prix unitaire hors taxes, le montant hors taxes et le taux de taxe à la valeur ajoutée applicable.

15) BIPE, « Prix de l'eau », janvier 2001.

pas toujours, ni sur les différents intervenants, ni sur la part du prix revenant précisément à chacun d'eux. En identifiant clairement les bénéficiaires et le coût des composantes du service, la facture apparaîtrait plus compréhensible pour l'utilisateur.

Or, chacune des deux premières rubriques (services d'eau et d'assainissement stricto sensu) voit fréquemment ses montants agrégés alors qu'ils recouvrent des destinataires différents selon le mode de gestion retenu. Ainsi, dans un affermage, la part concernant l'exploitation par le fermier (qui peut atteindre 80 à 85 % pour l'eau et 40 à 50 % pour l'assainissement), celle que la collectivité réserve pour l'investissement, généralement appelée surtaxe (respectivement entre 5 à 10 % et 20 à 30 %) et enfin l'ensemble des redevance et taxes (10 % pour l'eau, mais de 30 à 40 % pour l'assainissement), ne sont pas clairement identifiés.

Enfin, il pourrait être utile que les factures adressées aux usagers indiquent l'évolution des tarifs d'une année sur l'autre et le prix global au m³ compte tenu de l'abonnement, sur la base d'une consommation moyenne.

B – Les modalités de tarification

La diversité des modes de tarification ne facilite pas la compréhension par l'utilisateur des montants qui lui sont facturés au titre de l'eau et de l'assainissement.

1 – La diversité des modes de tarification

Malgré les progrès introduits par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui préconisait une nouvelle tarification de l'eau en rapport plus direct avec les quantités consommées, le lien entre le montant de la facture et le volume utilisé n'apparaît pas toujours. L'article 13 de la loi excluait implicitement le système antérieurement très répandu du forfait, en prévoyant que toute facture d'eau devait comprendre un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et, le cas échéant, un montant calculé indépendamment de ce volume (la partie fixe). La seule dérogation prévue à l'existence de cette partie proportionnelle était liée à l'existence d'une ressource en eau naturellement abondante et à un nombre d'utilisateurs faible ou affecté de fortes variations saisonnières.

Le code général des collectivités territoriales admet quant à lui explicitement que la redevance d'assainissement puisse être évaluée forfaitairement lorsque la consommation d'eau est elle-même calculée de

manière forfaitaire, par dérogation au principe énoncé par la loi sur l'eau (article R. 2333-124).

La redevance d'assainissement

Pour la redevance d'assainissement, les conditions de la facturation éventuelle d'une partie fixe, admise depuis longtemps par la jurisprudence, ont été précisées par le décret n° 2000-237 du 13 mars 2000. Ce texte consacre les apports de la jurisprudence et modifie les modalités de fixation et de recouvrement de la redevance d'assainissement.

Celle-ci, contrepartie d'un service rendu, ne peut pas être réclamée en l'absence de réseau¹⁶ ni servir à préfinancer un réseau ou une station d'épuration.

La redevance peut donner lieu à une tarification binôme, avec une partie fixe destinée à couvrir les charges fixes du service et une autre proportionnelle au volume d'eau consommé. Le cas de l'utilisateur du service de l'assainissement s'alimentant en eau hors du service public d'eau potable a aussi été réglementé, les rejets dans le réseau d'assainissement étant mesurés par comptage ou estimés à partir de critères objectifs.

La tarification proportionnelle ne répartit pas équitablement les frais fixes entre les usagers et apparaît moins efficace économiquement que la tarification binôme. Elle pose notamment un problème d'équité dans les communes touristiques ou les stations balnéaires en faisant peser le coût induit par le suréquipement, lié à une forte fréquentation saisonnière, sur les seuls usagers permanents du service, particulièrement les familles nombreuses et autres gros consommateurs. Les résidents secondaires ne contribuent alors pas à la hauteur des surcoûts qu'ils ont générés.

Le juge administratif a ainsi reconnu le droit des collectivités à instaurer un abonnement représentant la part fixe de la redevance due en contrepartie du service, même pour l'habitat collectif non pourvu de compteurs individuels¹⁷.

Le prix structuré en binôme, avec une prime fixe indépendante du volume consommé et une partie proportionnelle, est économiquement pertinent, bien qu'il soit souvent mal compris par l'utilisateur, surtout par les petits consommateurs qui s'expliquent mal la progression de leurs factures quand elle est imputable à la partie fixe. Toutefois, pour que la

16) CE, 6 mai 1996, District de Montreuil-sur-Mer.

17) CAA Lyon, 4 avril 2002, district des Deux-Alpes.

tarification en binôme joue son rôle, la part fixe ne doit pas être excessive, au contraire de ce qu'ont pu montrer certains exemples, dans lesquels la partie fixe sert à couvrir les charges fixes du service, qui peuvent représenter de 70 à 80 % des coûts et réduisent à due concurrence la partie proportionnelle.

Au demeurant, certaines collectivités n'appliquent la tarification binôme que partiellement en la retenant pour la distribution d'eau et non pour l'assainissement ou inversement.

2 – La tarification au forfait ou la gratuité subsistent encore

La loi sur l'eau de 1992 a prévu que la tarification au forfait ne peut subsister que dans des situations strictement définies par le législateur. Or, elle subsiste encore, notamment dans de petites distributions. Mais elle a aussi été maintenue dans certains services importants tel que celui de la ville de Marseille, où subsistent environ 15 000 abonnements au forfait (sur 122 600 abonnements) destinés pour la plupart à des équipements publics (défense contre l'incendie, bornes fontaines, ...) et, subsidiairement, à des usages privés très temporaires.

A Marseille, les communes incluses dans le périmètre de la délégation bénéficient aussi d'un régime de faveur qui entraîne un transfert de charges de l'usager sur le contribuable. L'eau est livrée gratuitement dans la limite de 30 m³ par an et par habitant pour l'arrosage et de 4 200 litres par an et par habitant pour les services et établissements, ce qui, compte tenu de la population de 875 000 habitants, représente un volume potentiel de près de 30 millions de m³. Au delà de cette franchise, le tarif appliqué à la collectivité territoriale est symbolique, les consommations n'étant notamment pas redevables de la surtaxe. Les volumes consommés en 1998, soit 20,8 millions de m³, ont donné lieu au versement de 409 674,87 €, correspondant uniquement à la redevance due au délégataire, soit 0,02 €/ m³, ce qui est très inférieur au coût de revient estimé de l'eau brute arrivant aux usines de potabilisation qui est de 0,14 €/ m³.

De manière plus étonnante encore, de nombreux cas de gratuité ou d'absence de tarification sont toujours relevés alors même qu'ils contreviennent au principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau, maintenant clairement posé par la directive cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 en cours de transposition.

A Paris, un arrêté des Consuls du 6 prairial an XI a institué un régime préférentiel aux dépens des consommateurs parisiens payants, accordant des livraisons d'eau potable à titre gratuit à de nombreux

organismes publics ; en bénéficient aujourd'hui, par exemple, des ministères, l'Assemblée nationale, la Cité universitaire, la Bibliothèque nationale. La Cour des comptes a noté la même particularité au bénéfice des organismes logés dans l'Hôtel des Invalides. A ces libéralités s'ajoutent celles résultant de conventions particulières conclues entre la fin du XIXème siècle et 1952, entre la ville de Paris et certains organismes.

Dans certaines collectivités, les services communaux bénéficient encore d'un forfait annuel voire d'une gratuité totale de l'eau.

Les chambres régionales des comptes avaient constaté, dans le rapport de 1997, que dans de nombreuses communes, la gratuité était étendue aux fonctionnaires et agents municipaux. Leur nombre est en nette diminution, mais elles ont pu encore constater quelques cas lors des contrôles effectuées à l'occasion du présent rapport.

C – Les causes des disparités tarifaires

Le prix du mètre cube d'eau facturé en 1998 dans 90 % des communes françaises variait entre 0,79 € et 3,16 €¹⁸. Ces importantes disparités tarifaires sont souvent mal comprises par les usagers des services publics d'eau et d'assainissement, d'autant plus qu'elles peuvent se manifester dans des communes contiguës, y compris au sein d'un même syndicat intercommunal.

Les chambres régionales des comptes se sont attachées à relever les causes des disparités tarifaires dont certaines sont liées aux contraintes physico-chimiques ou géographiques de l'approvisionnement, d'autres au niveau d'équipement des services ou au mode de gestion retenu.

1 – La mobilisation de la ressource

Les contraintes d'approvisionnement pèsent fortement sur le prix de base de l'eau potable. La France dispose d'une ressource en eau abondante¹⁹ mais en quantité et en qualité inégalement réparties sur l'ensemble du territoire. La moyenne de prix régional établie en 2000 montre que la mobilisation de la ressource est plus coûteuse dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Bretagne. Au contraire, le prix le plus

18) La disparité réelle entre les communes est encore plus forte puisque les situations extrêmes ont été éliminées de cette analyse.

19) 4 000 m³/an/habitant pour seulement 2 200 m³/an/habitant en Grande-Bretagne.

faible²⁰ était en Auvergne, région riche en eaux de bonne qualité facilement accessibles.

En France, les eaux souterraines qui font en général l'objet de procédés de traitement simples, alimentent 53 % de la population et 80 % des communes. Ces collectivités, essentiellement rurales, bénéficient d'une bonne qualité de la ressource qui facilite la distribution en régie. Les villes de plus de 20 000 habitants recourent plus souvent aux eaux de surface dont 50 % du volume nécessite un traitement complexe, donc coûteux.

L'accès inégal des collectivités à la ressource en eau explique sur un même territoire les disparités tarifaires.

La ville de Paris bénéficie d'un prix global (2,39 €) moindre que les collectivités locales dépendant du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) (de 3,04 € à 3,24 €). Cette différence trouve son origine dans l'approvisionnement en eau brute nécessitant de moindres traitements. En effet, Paris est alimentée pour moitié en eau de source acheminée par aqueducs (depuis le XIX^{ème} siècle). De ce fait, la potabilisation et la distribution reviennent à 0,89 € contre 1,19 € pour le territoire entourant la capitale, puisque, pour cette zone, le SEDIF prélève en rivière (Seine, Marne et Oise) 97 % de l'eau brute nécessaire à l'élaboration de l'eau alimentaire ; or, cette eau est soumise à un traitement plus lourd et plus onéreux en raison d'une moindre qualité de la ressource.

Un autre exemple illustre l'influence de la qualité de la ressource sur le prix de l'eau. Près de 26 % de la production d'eau du département des Côtes-d'Armor est assuré par le Syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre (SMAP) qui a chargé son fermier de l'exploitation d'une retenue d'eau ainsi que du traitement de l'eau avant sa distribution auprès de 48 collectivités. La dégradation de la qualité de la ressource conduit à devoir « affiner » l'eau, c'est à dire éliminer, par des traitements appropriés, les nitrates et pesticides qui y sont dissous. Le surcoût moyen du procédé ainsi mis en œuvre représente 13,7 % du prix total de l'eau vendue par le SMAP.

2 – Le coût de l'assainissement

L'écart constaté dans le prix de l'eau s'explique en grande partie par le coût du service d'assainissement qui a cru de 66 % entre 1991 et 1999, contre 32 % seulement pour le service de l'eau. Selon une enquête de l'Institut français de l'environnement (IFEN), alors que le prix de base

20) DGCCRF – Evolution du prix de l'eau 1995-2000.

au mètre cube de l'eau potable est en moyenne de 1,30 € et celui de l'assainissement de 1,32 €, les usagers des communes rurales dans lesquelles l'assainissement est individuel paient en moyenne 1,35 € pour les deux services tandis que le prix au mètre cube s'élève à 2,60 € en moyenne dans les quelques 17 000 communes assainies par des installations collectives.

L'exemple de l'assainissement des communes des quatre départements centraux de l'Ile-de-France illustre ces variations locales.

Alors qu'une redevance interdépartementale est prélevée sur les usagers par le Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), trois des départements membres lèvent chacun leur propre redevance, de même que chacune des communes chargées de la collecte des eaux usées.

Coût de l'assainissement dans l'agglomération parisienne en 2000

| | Redevance d'assainissement prélevée par le SIAAP | Redevance d'assainissement perçue par le département | Redevance communale moyenne observée par département | Coût global moyen par département de l'assainissement par m ³ d'eau facturé à l'utilisateur |
|-------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Paris | 0,48 €/ m ³ | 0,28 €/ m ³ | | 0,75 € |
| Hauts-de-Seine | 0,48 €/ m ³ | 0,38 €/ m ³ | 0,12 €/ m ³ | 0,97 € |
| Seine-Saint-Denis | 0,48 €/ m ³ | 0,34 €/ m ³ | 0,28 €/ m ³ | 1,09 € |
| Val de Marne | 0,48 €/ m ³ | 0,34 €/ m ³ | 0,24 €/ m ³ | 1,06 € |

Source : direction régionale de l'équipement

A Paris, le prix moins élevé de l'eau s'explique donc aussi par des redevances d'assainissement plus réduites (collecte et traitement).

La redevance communale moyenne observée par département peut masquer des variations importantes entre communes. Ainsi, dans le Val-de-Marne, la valeur de la redevance communale d'assainissement varie entre 0,069 €/m³ et 0,75 €/m³, soit un écart de dispersion de 1 à 11 difficilement explicable dans un département à la géographie physique et humaine relativement homogène.

Sur l'ensemble du territoire, des disparités aussi importantes peuvent être observées entre communes limitrophes, y compris lorsque le service est unifié. Ainsi le prix de l'eau peut différer d'une commune à l'autre du fait de redevances d'assainissement fixées et levées par chacune de ces communes avant d'être reversées à un syndicat

intercommunal. Une telle disposition, qui suscite des tensions entre collectivités, est contraire à l'unité de gestion au sein de l'ensemble intercommunal. Le prix de l'eau peut aussi subir les effets de la modulation des redevances-pollution selon la taille de la commune ou sa situation géographique.

Toutefois, dans la plupart des cas, les plus fortes disparités tarifaires observées en matière d'assainissement s'expliquent, comme pour l'eau, par le niveau d'équipement des services, l'âge des installations et la complexité plus ou moins grande des systèmes épuratoires rendus nécessaires par la localisation géographique du périmètre desservi.

3 – Les eaux pluviales

Alors que la collecte, l'acheminement et le traitement des eaux usées relèvent du service public de l'assainissement dont les coûts doivent être couverts par l'utilisateur, la gestion des eaux pluviales relève en principe du budget général de la commune financé par le contribuable local.

Lorsque les contraintes d'un réseau unitaire conduisent à mêler eaux usées et eaux de ruissellement, si le service de l'assainissement est appelé à gérer l'ensemble de ces flux, il ne peut en imputer la charge aux seuls usagers du service. Le traitement des eaux pluviales nécessitant un financement par le budget général de la collectivité, celui-ci verse alors une participation lorsque le réseau est unitaire ou que le service de l'assainissement est chargé d'exploiter le réseau des eaux pluviales en sus de celui des eaux usées. Il est cependant souvent malaisé d'estimer avec précision le montant de cette participation qui peut conduire à majorer ou au contraire minorer anormalement la charge imputable aux usagers. Il en résulte des disparités tarifaires importantes selon la pratique adoptée par les collectivités.

Les réseaux séparatifs, distinguant eaux usées et eaux pluviales, se rencontrent plus particulièrement dans les zones d'urbanisation plus récente. Dans la plupart des villes, où les réseaux ne sont pas séparés, il est toutefois difficilement concevable d'établir un nouveau réseau destiné au seul recueil des eaux pluviales, sauf à accepter un coût prohibitif en zone d'urbanisation dense.

En région parisienne, où le réseau est majoritairement unitaire, le SIAAP a dû investir pour adapter ses usines d'épuration et son réseau aux brusques variations de flux induites par les pluies d'orages. Des bassins de rétention des eaux de pluie ont été inclus dans le réseau pour servir de

volumes de stockage destinés à réduire le risque d'inondations et à réguler le transfert de ces eaux vers les ouvrages d'épuration. L'un de ces ouvrages est le bassin de La Plaine (160 000 m³) situé sous le terrain d'entraînement du stade de France, à Saint-Denis-en-France (Seine-Saint-Denis).

Faute de dispositions juridiques le permettant, le SIAAP ne reçoit pas de participation des collectivités au titre de leurs eaux pluviales. Toutefois, les deux départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ont participé au financement d'ouvrages de rétention des eaux de pluies sur le réseau interdépartemental dont le SIAAP est maître d'ouvrage.

Enfin, les réseaux d'assainissement peuvent aussi recueillir des « eaux claires », flux faiblement pollués provenant d'eaux d'exhaure²¹, de fuites du réseau d'eau potable²², de déversement de plans d'eau ou d'infiltration d'eaux de nappes dans des conduits d'assainissement non étanches. Ces eaux contribuent dans des proportions notables à surcharger les réseaux d'assainissement et leur traitement pose les mêmes problèmes de financement que celui des eaux pluviales.

Ainsi, dans le cas du SIAAP, ces volumes pèsent aussi bien sur les dépenses d'exploitation que sur celles d'investissement tant au travers de la redevance d'assainissement que des diverses aides (prime d'épuration, subventions, prêts) de l'agence de l'eau bénéficiant au syndicat. Ils contribuent à la hausse du coût de l'épuration, composant du prix total de l'eau facturé au seul usager du syndicat.

Le développement de la coopération intercommunale serait de nature à résoudre ce problème dans de nombreux cas. Ainsi, le regroupement des compétences en matière d'eaux pluviales et d'assainissement au sein de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole a permis de déterminer la part respective de l'usager et du contribuable dans le financement des investissements communs nécessaires à la collecte et au traitement, tant des eaux usées que des eaux pluviales et d'exhaure. Néanmoins, l'établissement a été invité par la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à veiller à ce que le taux global de financement par chacun des budgets concernés, tel qu'il avait été indiqué à l'agence de l'eau, soit bien respecté au fur et à mesure de l'exécution des travaux pour ne pas générer de transfert de charges anormal entre usagers et contribuables.

21) Ainsi, à Paris et dans ses environs, les eaux d'infiltration pompées dans les réseaux souterrains du métro et du RER sont rejetées dans les égouts.

22) A Paris, où la majeure partie du réseau d'eau potable est établi dans les égouts, les fuites ont été estimées à 110 000 m³/j par une étude menée en 1997 sur la zone centrale d'Ile-de-France.

4 – Des investissements excédant les besoins

Les collectivités ne savent pas toujours apprécier précisément leurs besoins. Pourtant, le dimensionnement des investissements doit être un élément primordial à définir préalablement à la négociation des contrats.

Ainsi, en matière de production d'eau potable, il arrive que la capacité de potabilisation soit largement supérieure aux besoins de la collectivité, sans que l'argument de la sécurité d'approvisionnement soit toujours recevable. Seule l'anticipation de besoins, comme des projets d'urbanisation ou de regroupement de collectivités, pourrait justifier un équipement présentant des surcapacités, alors temporaires, de production et de traitement.

L'alimentation en eau de Paris montre, à cet égard, un large écart entre la capacité de production (1 270 000 m³/jour) et les volumes distribués (650 000 m³/jour), malgré la sécurité de l'approvisionnement qu'apportent par ailleurs les nombreuses interconnexions de réseaux avec les distributions d'eau voisines, notamment celle du SEDIF.

Les installations surdimensionnées conduisent souvent à vendre les excédents de production à d'autres collectivités à un tarif inférieur à celui en vigueur dans le périmètre délégué, par exemple sur la base du coût marginal. Ces ventes conduisent à faire financer par l'autorité délégante des investissements profitant à d'autres usagers que ceux de son propre service. Si le caractère accessoire des volumes « exportés » peut justifier cette pratique, il n'en est pas de même lorsque ces volumes atteignent voire dépassent ceux qui correspondent aux besoins du service en cause. Dans ce cas, les charges fixes engendrées par la surcapacité de production sont supportées par le service. Une telle mutualisation des moyens ne se comprend que si chaque partie intéressée contribue aux charges communes d'exploitation et d'investissement.

Des investissements surcapacitaires peuvent être réalisés pour le compte d'une collectivité ou d'un établissement public et être essentiellement destinés à l'exportation d'eau à des collectivités dont le délégataire est le même que celui de la collectivité qui livre l'eau. Or, cette dernière peut ignorer les volumes vendus et le produit correspondant, alors qu'une part de la surtaxe instituée sur les abonnés est affectée à la production de l'eau « exportée ».

L'utilisation des moyens de la délégation pour d'autres utilisateurs a ainsi été relevée en 2000 à Marseille, contribuant à de nombreuses anomalies allant à l'encontre du principe d'égalité des usagers devant le service public. Ainsi le tarif de la fourniture d'eau brute aux communes riveraines du canal de Marseille varie de 1 à 3,6 selon l'ancienneté de

l'accord de livraison ; de même, les agriculteurs ne payaient que 0,04 € un mètre cube d'eau revenant à 0,14 €. Les autres usagers du service se substituaient donc aux agriculteurs pour combler la différence, soit un total de 0,66 M€. Le dispositif de tarification diversifié en fonction du type d'usagers (collectivités, agriculteurs, industriels ou particuliers) se répercutait, à leur détriment, sur le prix de l'eau facturé aux ménages.

Le service de l'assainissement peut lui aussi révéler des capacités de traitement non utilisées, sans qu'apparaisse clairement une échéance de mobilisation de cette capacité liée à l'augmentation de la collecte des eaux usées par l'effet de l'urbanisation ou du raccordement de nouvelles collectivités au réseau existant.

En Seine-et-Marne, la capacité de l'usine de traitement des eaux usées, gérée par le Syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Lagny-sur-Marne, est supérieure de plus de moitié aux besoins estimés à terme. La capacité de celle-ci était de 70 000 m³ en 1999 après l'extension de l'usine, alors que les volumes à traiter n'étaient que de 31 000 m³ en 1997 et qu'il n'en était prévu que 45 000 m³ en 2005 après la réalisation des projets relatifs à un grand parc de loisirs et des projets immobiliers induits.

II – La formation du prix et la structure des coûts du service restent mal connues et imparfaites

Que la gestion soit assurée directement en régie par la collectivité ou déléguée, la connaissance des coûts du service et leur impact sur la formation des prix ont retenu l'attention des chambres régionales et territoriales des comptes.

A – Les gestions directes

Le précédent rapport public sur l'eau et l'assainissement avait relevé les défaillances des gestions directes. Le bilan effectué par les juridictions financières en ce domaine révèle des évolutions positives mais des dysfonctionnements subsistent encore, notamment dans les domaines budgétaire et comptable et dans la gestion des services.

1 – La gestion des services en régie

Les principales observations portant sur la gestion des services en régie concernent, d'une part la gestion patrimoniale et, d'autre part, la gestion de la commande publique.

Le cadre budgétaire et comptable s'imposant aux régies ne leur permet que le financement des investissements déjà inscrits au budget, dans le strict respect du principe de l'équilibre budgétaire.

De nombreuses régies n'appliquent cependant pas une politique tarifaire leur permettant de couvrir les coûts liés à l'extension voire au simple maintien de leur outil de production. Le transfert des biens, droits et obligations des communes au budget annexe de l'assainissement n'ayant pas toujours été opéré, pas plus que celui des immobilisations et des emprunts qui les ont financés, les amortissements et les charges financières n'ont pas été pris en compte.

Les juridictions financières incitent les collectivités à réexaminer leur politique d'amortissement en fonction de la vétusté de leurs installations afin de financer dans de meilleures conditions le remplacement des ouvrages. En effet, la culture de gestion des collectivités privilégiant le coût historique, ainsi que les règles de la comptabilité obligeant à fixer le montant de la dotation aux amortissements par simple rapport de la dépense initiale à la durée de vie du bien créé sans possibilité de revalorisation annuelle, le financement du remplacement des immobilisations est impossible sans un recours à l'emprunt. La ville de Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne), dont la régie des eaux ne peut inscrire dans son budget la totalité des dépenses de renouvellement des immobilisations, facture au consommateur l'un des prix de l'eau les plus bas de l'agglomération parisienne. Pour cette commune, la renégociation d'emprunts contractés à taux élevés dans les années de forte inflation est une des sources permettant de dégager un autofinancement complémentaire sans majoration excessive du prix de l'eau.

Afin de corriger ce défaut, le projet de loi sur l'eau de 2001 prévoyait d'autoriser le vote en excédent de la section d'investissement du budget des services d'eau et d'assainissement, permettant ainsi de financer des programmes pluriannuels de travaux neufs. Une telle disposition aurait augmenté la marge de choix des élus locaux entre la régie et la concession lorsque la perspective d'investissements risquait d'induire une hausse notable du prix de l'eau.

Certaines collectivités, ayant mis en place une gestion prospective, votent pourtant, en contradiction avec les règles imposées aux régies, le

budget de leur service en suréquilibre, afin de constituer des réserves pour financer les travaux importants à venir en matière de remplacement des canalisations, de réalisation du programme général d'assainissement et de construction d'unités de traitement des boues d'épuration.

Par ailleurs, le mode de gestion en régie ne garantit pas toujours que le service sera rendu à l'utilisateur au meilleur prix. Les procédures relatives à la commande publique, destinées à permettre l'exercice de la concurrence entre les prestataires, appellent souvent des observations de la part des chambres régionales des comptes.

Certaines régies font appel aux entreprises dans le cadre de contrats de gérance dans lesquels les gestionnaires n'exploitent pas le service à leurs risques et périls mais sont rémunérés par les collectivités pour une production identifiée. Or, ces contrats peuvent avoir une durée manifestement trop longue défavorable à une saine concurrence.

Le district de Reims, devenu communauté des communes le 1er janvier 2002, a ainsi confié à la Compagnie générale des eaux l'activité de production pour une partie de ses captages. Les deux contrats passés avec cette société avaient initialement une durée de 30 ans, qui a même été allongée par avenant respectivement à 55 et 49 ans.

2 – L'organisation budgétaire et comptable des régies

L'organisation des régies d'eau et d'assainissement est encore souvent déficiente, le service n'étant pas suffisamment distingué de l'organisation et de la gestion communale. Ces services doivent en effet être dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière²³.

La commune de Bourg-en-Bresse (Ain), dont la population avoisine 40 000 habitants, exploite ses services d'eau et d'assainissement en régie simple, en contradiction avec l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, la commune n'applique toujours pas les principales dispositions de l'instruction comptable M 49, plus de dix ans après son entrée en vigueur : elle ne tient pas de comptabilité des stocks, ne constitue pas de dotations pour amortissements, grosses réparations ou risques d'impayés et ne fait apparaître ni les intérêts courus non échus ni l'amortissement des subventions d'équipement.

Les chambres régionales des comptes ont pu également constater, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération

23) Article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

intercommunale gère directement les services d'eau et d'assainissement, qu'il n'existe pas toujours une comptabilité analytique ou un contrôle de gestion.

Or, en l'absence d'individualisation et de système d'analyse des coûts, tel ou tel aspect (personnel, amortissements, renouvellement) peut être sous estimé, voire ignoré. Le prix de l'eau peut être indûment majoré, l'usager de l'eau payant pour des travaux qui ne se réalisent pas, voire pour un service étranger à l'eau ou à l'assainissement. De même, des transferts irréguliers peuvent encore être relevés d'un de ces services vers l'autre. La détermination du prix de l'eau peut également être affectée par une imputation abusive de recettes au service, ou, au contraire, par l'omission de recettes devant couvrir des charges effectives du service.

B – Les gestions déléguées

Grâce aux nouvelles dispositions législatives, les juridictions financières ont pu procéder à un examen des comptes de délégations. Lorsqu'elles ont estimé nécessaire d'obtenir de plus amples informations sur le fonctionnement des gestions déléguées, les chambres ont procédé à des contrôles approfondis auprès des délégataires, en application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, qui leur ouvre un droit d'enquête depuis la loi du 8 février 1995. Ces travaux ont permis de dresser un nouvel état des lieux des délégations de service public, dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

Les services d'eau et d'assainissement sont le plus souvent délégués sous le régime de l'affermage, quelquefois sous celui de la concession et plus rarement, celui de la régie intéressée. Certains contrats d'affermage contiennent cependant des stipulations concessives, ce que la loi autorise ; le cas échéant, il devient difficile de définir clairement les responsabilités respectives.

La négociation des contrats s'effectue aujourd'hui dans le cadre défini par la loi du 29 janvier 1993. Celle-ci posait en particulier le principe d'une limitation de la durée des délégations et d'une cohérence entre cette durée et la durée normale d'amortissement des biens et équipements que met en œuvre le délégataire²⁴. Une prorogation pour

24) Art. L. 1411-2 CGCT : « Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, ..., les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation.... ».

intérêt général est néanmoins prévue par la loi pour une durée maximale d'un an, sans toutefois que cette prorogation puisse entraîner un bouleversement de l'économie du contrat. Au-delà, toute prorogation de la délégation ne peut avoir lieu que sur demande du délégant, à la condition que de nouveaux investissements soient indispensables à la continuité du service public et qu'ils ne puissent être amortis sur la durée du contrat restant à courir. Ces dispositions ont donné aux délégants les moyens de diminuer le nombre de prorogations non justifiées constaté au tout début des années 1990.

Les collectivités qui négocient les contrats de délégation doivent être attentives à un ensemble de dispositions de gestion ou d'éléments du coût qui contribuent à la formation du prix.

1 – Des charges liées à l'exécution de travaux

Le délégataire est fréquemment amené à réaliser des travaux, qu'il s'agisse de la création d'un équipement, du renouvellement et de l'entretien de biens remis par le délégant ou de l'exécution de travaux neufs à la demande de celui-ci. La loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier précise désormais de manière explicite « que le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

Les règles de la concurrence s'appliquent aux collectivités territoriales lorsqu'elles conservent la maîtrise d'ouvrage des travaux. La réglementation est moins contraignante pour les délégataires eux-mêmes lorsqu'ils agissent sous leur propre maîtrise d'ouvrage. En effet, le droit européen réglementant les contrats des opérateurs de réseau intervenant dans le domaine de la production et de la distribution de l'eau potable les rattache, pour partie, parmi « les secteurs exclus ».

Ces dispositions permettent aux délégataires de faire appel à des entreprises de leur groupe, sans rechercher nécessairement celles qui garantiraient l'obtention du meilleur prix pour le niveau de prestations demandé.

La directive « secteurs exclus »

La loi du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications a transposé en droit français la directive n° 90/531/CEE du Conseil des communautés européennes du 17 septembre 1990 dite « secteurs exclus ».

Le décret n° 93-990 du 3 août 1993 et les arrêtés d'application du 9 février 1994 et du 17 janvier 1996 précisent que « *dans le domaine de la production, du transport et de la distribution d'eau potable, la passation de marchés de fournitures d'un montant supérieur ou égal à 0,40 M€ hors taxes (le seuil s'apprécie par année, par groupe de fournitures et par fournisseur) et la passation de travaux d'un montant supérieur ou égal à 4,88 M€ hors taxes sont soumises à des procédures de publicité et de mise en concurrence* ». Le dispositif a été complété par la directive « secteurs spéciaux » n° 93/38 du 14 juin 1993 et, en droit français, par la loi n° 97-50 du 22 janvier 1997, complétant la loi précitée de 1992, qui dispense le commanditaire de ces règles pour les entreprises qui lui sont « liées »²⁵ et le décret n° 98-113 du 27 février 1998.

2 – L'existence de clauses financières défavorables aux usagers

Certaines clauses économiques et financières des contrats de délégation de service public entraînent parfois des augmentations de prix importantes sans relation avec celles des coûts d'exploitation et qui ne se traduisent pas toutes par une amélioration du service pour l'utilisateur.

a) Des formules paramétriques inadaptées

Une formule paramétrique permet de faire évoluer le prix initial fixé dans le cahier des charges de la délégation pendant toute la durée du contrat. Toute inattention à ce stade peut conduire à une évolution du prix de l'eau déconnectée de la réalité des coûts supportés par l'exploitant. Les formules de variation peuvent ainsi contribuer à la dérive des prix si leur structure ne respecte pas celle des coûts réels.

Les contrôles ont permis de constater des formules de révision de la rémunération fermière comprenant un part représentative des frais de personnel de 50 %, alors qu'ils ne constituaient que le quart du total des

25) Il s'agit des entreprises entrant dans le champ de consolidation du délégataire ; si celui-ci n'est pas assujéti à la production de comptes consolidés, il s'agit des entreprises dans lesquelles il exerce une « influence dominante ».

charges constatées sachant qu'en outre, les index relatifs à la main d'œuvre évoluent, en général, plus rapidement que ceux concernant les autres facteurs de production. A Albi (Tarn), le poste de charges de personnel représente 25 % des dépenses du compte d'exploitation du délégataire ; or il pèse pour 60 % dans la formule de révision avant partie fixe de 10 %, soit 54 % après neutralisation de cette partie fixe.

La partie fixe de la formule de variation (souvent arrêtée à 15 %) devrait être dans certains cas d'autant plus importante que le contrat a une durée longue. A Marseille, la partie fixe de la formule de révision n'était que de 5 % alors que le contrat, signé en 1960, a été prorogé depuis jusqu'en 2013. Un accord intervenu en 1996 entre la Ville de Marseille et son délégataire a réévalué cette partie fixe à 12 %. L'avenant n° 12 prenant effet le 1^{er} janvier 2001 a contractuellement entériné cet accord et a également prévu une révision de l'ensemble des paramètres et coefficients de pondération en fonction de la réalité des coûts de service.

b) Des formules de protection contre les risques de baisse du chiffre d'affaires

La tendance à la stagnation, voire à la réduction des volumes d'eau consommées notamment dans les grandes agglomérations fait peser un risque sur le chiffre d'affaires des exploitants. Aussi certains cherchent-ils à s'en prémunir en négociant des formules de protection. Des clauses d'augmentation automatique des prix en cas de diminution récurrente des volumes vendus mettent parfois les distributeurs à l'abri d'un risque de baisse de leur chiffre d'affaires.

Un avenant de 1995 modifiant les contrats d'affermage de 1989 de Grenoble avait introduit une actualisation du prix de l'eau dès lors que la consommation devenait inférieure à 12 800 000 m³ ce qui a été le cas de 1997 (12 629 000 m³) à 2000. L'actualisation avait permis de faire passer le prix de base du mètre cube d'eau consommé de 0,53 € en 1996 à 0,5585 € soit + 5,4 % en 1999, avant que la décision ne soit prise de ne plus appliquer cette clause à compter de cette dernière année.

A Paris, une clause de « rendez-vous » prévoyait une révision du prix de l'eau en cas de variation de plus de 10 % des volumes vendus sur l'ensemble de la ville. Un avenant au contrat de distribution d'eau a modifié la référence : la variation est désormais calculée par rapport à la moyenne des volumes vendus au cours des six dernières années précédant la dernière révision et non plus des trois dernières années.

c) Les droits d'usage, d'entrée ou d'occupation du domaine public

Confiant des biens existants au délégataire pour le fonctionnement du service, les collectivités se font rémunérer par l'exploitant pour l'usage qui en est fait.

Dans d'autres cas, les collectivités ont pu percevoir du nouveau délégataire d'autres droits dits d'entrée, non directement liés à l'utilisation des équipements. Ils sont interdits par la loi²⁶ dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets depuis 1995. Ces droits d'entrée peuvent pourtant encore affecter les charges d'un compte de délégation. Ils ont parfois fait place à des redevances d'occupation du domaine public qui produisent les mêmes inconvénients en termes de formation des prix. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) estime que le niveau de la redevance pour occupation du domaine public ne devrait pas dépasser environ 1 % du prix de l'eau²⁷.

La commune de Saint-Etienne, sanctionnée par le Conseil d'Etat (arrêt du 30 septembre 1996) pour des droits d'entrée de 59,15 M€ obtenus en 1992 de la Société stéphanoise des eaux, les a remplacés par des redevances d'occupation du domaine public, limitées par le juge administratif à 42,47 M€. Ainsi que le relevait la Cour des comptes dans son rapport public de 1997, le complément a été obtenu par l'institution d'une redevance d'utilisation des barrages de 16,68 M€. A un système désormais prohibé de droits d'entrée, la commune de Saint-Etienne a donc substitué un régime de redevances conformes à la loi. La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a néanmoins observé en 2002 que la redevance « barrages », représentant la contrepartie des charges d'entretien des ouvrages supportées par le budget annexe de l'eau, aurait dû être imputée à ce budget et non au budget principal. Ainsi, cette redevance payée par les usagers ne bénéficie pas au service pour laquelle elle a été créée, qui s'équilibre par d'autres ressources. Les usagers courent le risque de payer deux fois la même dépense si les charges futures d'entretien viennent à ne pas être couvertes en totalité par ces recettes.

26) Article L. 1411-2 du CGCT.

27) Voir guide de conseils rédigé par la FNCCR pour l'établissement d'un contrat de délégation du service d'eau, chapitre 12 -sommes versées par le délégataire à la collectivité-, page 53 : « le montant de la redevance pour occupation du domaine public ne doit pas être excessif : 1% du prix de l'eau est un ordre de grandeur raisonnable »).

3 – Les comptes de la délégation de service public

Les comptes produits annuellement aux collectivités ne permettent pas de déterminer aisément le poids des divers éléments qui assurent l'équilibre du contrat au regard des comptes prévisionnels produits à l'appui du contrat de délégation. Au demeurant, les comparaisons des comptes annuels ne sont pas possibles avec le compte d'exploitation prévisionnel établi sur d'autres bases et qui a servi lors de la négociation du contrat.

a) Les charges directes étrangères au contrat

Les charges directement imputées au contrat n'appellent que peu d'observations. Elles sont généralement justifiées par les délégataires au moyen de factures qui facilitent leur contrôle.

Cependant les vérifications opérées chez les délégataires en application de la loi du 8 février 1995 ont permis de détecter certaines charges étrangères aux contrats et figurant néanmoins dans leurs comptes, notamment des dépenses de parrainage, publicité, frais de développement et d'expansion de la société titulaire de la délégation.

A Marseille, des charges qui concernent en propre le développement de la société des eaux de Marseille (mécénat, cotisations et parrainages divers, frais de publicité ou de congrès) ont été portées indûment au compte financier de la délégation.

Le Conseil de la concurrence²⁸ a pour sa part critiqué les « *clauses liées* » qui engagent le titulaire du contrat de délégation à réaliser pour le compte de la collectivité délégante des travaux ou des prestations de service sans lien avec l'objet de la délégation.

b) Les charges réparties

Outre les charges directes, l'entreprise exploitante présente dans ses comptes des charges indirectes affectables à l'exploitation considérée et des charges concernant plusieurs délégations.

Dans certaines délégations les charges indirectes sont plus importantes que les charges directes et peuvent atteindre ou dépasser 80 % des charges totales.

28) Décision du 11 juillet 2002 précitée.

Dans ce domaine, les chambres régionales des comptes ont souvent observé que les charges réparties ne correspondent pas précisément à des prestations clairement identifiées. Tel est le cas des frais de siège qui en représentent une part significative. Ils sont liés aux prestations d'expertise fiscale ou comptable, à la gestion de la trésorerie ou des ressources humaines, aux services à la clientèle, à la direction juridique, à la gestion des risques, à la politique des achats ou la diffusion des meilleures pratiques assurés par le groupe du délégataire. Leur prise en compte forfaitaire, sans lien avec la réalité du service apporté à la délégation et susceptible d'être justifié, crée des distorsions de coût, qu'accroît parfois l'absence d'actualisation des critères de répartition de ces charges indirectes.

Ainsi, pour le SEDIF, les frais de siège du délégataire sont imputés sur la base d'une expertise comptable de 1996. Or, la société a connu des réorganisations importantes sur la période 1998-2002 et les bases analytiques de 1996, correspondant à une époque où elle possédait de nombreuses filiales, sont dépassées.

Les clés de répartition utilisées par les délégataires pour imputer leurs charges indirectes aux différents contrats qu'elles gèrent constituaient un facteur de complexité et de contestation. Depuis 1995, le syndicat professionnel des distributeurs d'eau a tenté d'unifier les pratiques en recommandant l'utilisation de la valeur ajoutée comme principal critère de répartition des charges indirectes. Les pratiques restent cependant diverses, la valeur ajoutée pouvant n'être qu'un critère complémentaire.

Si ce critère économique présente incontestablement l'avantage de la simplicité, il n'est pas neutre à l'égard des différentes délégations : ainsi un contrat considéré comme rentable se voit imputer davantage de charges que ce qu'une comptabilité analytique fondée sur des clés de répartition techniques lui affecterait.

La répartition à la valeur ajoutée

Les entreprises délégataires sont organisées en plusieurs niveaux avec successivement des unités locales, une ou plusieurs unités intermédiaires et une unité nationale chargée de la direction de l'ensemble. L'unité locale gère souvent plusieurs contrats, dispose de moyens propres et recourt, pour certaines prestations, à des moyens détenus par les unités supérieures.

Les charges communes à plusieurs contrats sont, pour la plupart, imputées à chacun d'eux en fonction de la différence entre la valeur des

biens ou services produits et la valeur des biens ou services consommés, la « valeur ajoutée ».

- La valeur ajoutée n'est pas une donnée figurant dans le compte-rendu annuel ; les modalités de son calcul figurant en annexe ne sont données que dans les grandes lignes ; elle n'est, en fait, pas directement calculable, certains postes de biens ou services consommés agrégeant des charges directes et indirectes.

- Si un contrat dégage une valeur ajoutée nulle, les charges réparties au contrat seront également nulles. La méthode tend à transférer les charges réparties sur les contrats dégageant les valeurs ajoutées les plus élevées.

- La répartition à la valeur ajoutée fait dépendre les coûts imputés du prix du service. Toute variation de prix se trouve artificiellement neutralisée par une variation quasi proportionnelle des coûts imputés.

Il en résulte que la hausse du prix décidée en cours d'exécution du contrat afin de rééquilibrer les comptes peut voir ses effets anéantis par la hausse simultanée des charges indirectes résultat de l'augmentation corrélative de la valeur ajoutée des prestations produites.

Dans le cas de la commune de Dourdan (Essonne), le contrat d'affermage du service de l'eau dégage une valeur ajoutée élevée. L'examen des comptes-rendus financiers des délégations voisines gérées par la même structure locale du délégataire dégagent une valeur ajoutée plus faible, voire nulle. Leur quote-part des charges communes et de personnel a donc été diminuée, au détriment du contrat de Dourdan dont la quote-part s'est trouvée augmentée d'autant, ce qui confirme l'effet d'attraction de charges lié au mécanisme de répartition à la valeur ajoutée. Celui-ci conduit à une situation de compte en apparence déficitaire, dont il est impossible à la collectivité de sortir par des mesures relevant de son seul contrat.

Dans cette même commune, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a pu accéder à un grand nombre de données extraites de la comptabilité analytique de la Société française de distribution d'eau (SFDE), délégataire appartenant au groupe Compagnie Générale des eaux, et faire ressortir les inconvénients d'un système de répartition des charges en fonction de la valeur ajoutée conduisant à faire dépendre les coûts imputés du prix du service. Bien qu'elle n'ait pu connaître précisément l'assiette des charges indirectes, la chambre régionale des comptes a montré que le déficit comptable était surestimé par rapport à la

réalité du coût du contrat, à partir d'une évaluation directe des charges de personnel et des frais afférents aux travaux.

Le choix de la valeur ajoutée comme clé de répartition des charges indirectes biaise sans aucun doute le niveau des charges imputées aux contrats au détriment des contrats les plus rémunérateurs, dont la marge est masquée par les charges des autres contrats.

Le critère de la valeur ajoutée assure en fait une relative péréquation entre les charges des différents contrats gérés par le centre régional du délégataire. De surcroît, les quote-parts de valeur ajoutée, déterminées par le délégataire, mêlent indistinctement les contrats eau et les contrats assainissement alors que les charges portées par chaque type de contrat sont par nature différentes.

Les charges indirectes peuvent constituer plus de 80 % du total des charges imputées au compte de la délégation. Lorsque les délégataires recourent à la valeur ajoutée pour imputer les charges indirectes à un contrat, ils risquent de ne pas permettre au délégant d'apprécier les fondements économiques du prix de l'eau pour le justifier auprès des élus et des usagers.

c) Les charges de renouvellement

Un autre type de charges calculées conduit à des distorsions entre les charges imputées au compte de la délégation et les dépenses réellement supportées, pendant une période donnée, par le délégataire. Il s'agit des charges de renouvellement des équipements du service lorsque le contrat prévoit qu'il incombe au délégataire.

Selon une enquête menée par l'Institut français de l'environnement (IFEN) le renouvellement actuel des équipements paraît faible. Le taux de remplacement est seulement de 1,1 % pour les communes ayant répondu à ladite enquête, soit un rythme théorique de renouvellement de l'ordre du siècle²⁹. Or, le renouvellement est essentiel pour garantir la continuité et la qualité du service. En particulier, le remplacement du réseau de distribution d'eau, dont la longueur est proche de 800 000 kilomètres, constitue un enjeu majeur pour le maintien de la qualité du service.

29) Le rythme de renouvellement devrait être plus court, le cycle de vie étant de 12 à 20 ans pour les équipements (pompes, équipements électriques, appareils de mesure) et de plus de 50 ans pour les branchements et réseaux (source BIPE, « Prix de l'eau », janvier 2001).

Le renouvellement

La logique des contrats en place au début de la décennie 1990, conformément aux contrats-types du début des années 1980, était le provisionnement des sommes réservées au renouvellement, dans l'optique d'une gestion préventive destinée à remettre le patrimoine de la concession en bon état de fonctionnement et d'entretien à l'échéance de la délégation.

Les provisions pour renouvellement

Le délégataire doit procéder au remplacement du bien à l'identique afin de permettre la continuité d'exploitation ou le maintien d'un niveau de production donné. A cette fin, il peut constituer une provision. S'il le souhaite, la provision ainsi constituée annuellement est déductible à la clôture de l'exercice, le montant maximal de la provision étant alors égal à la différence entre le montant estimé de remplacement du bien à la clôture de l'exercice et son prix de revient affecté d'un coefficient progressif, quotient du nombre d'années d'utilisation du bien depuis sa mise en service par sa durée totale d'utilisation (CGI, article 39, 1-5°, al. 25 à 29). Les provisions de renouvellement, destinées à financer le renouvellement des biens mis à la disposition du délégataire par la collectivité, sont établies sur la base de fichiers dits d'installations en jouissance temporaire (IJT).

Lorsque le bien à renouveler n'est pas amorti par le délégataire, la charge de son renouvellement est égale au prix acquitté pour son remplacement. Dans ce cas, le prix de revient de l'acquisition initiale est retenu pour une valeur nulle (instruction n° 112 du 18 juin 1998 CGI, art. 39-1-5° NOR : ECOF9810032J de la direction générale des impôts).

La condition selon laquelle les dépenses doivent être prévisibles avec une certitude suffisante à la clôture de l'exercice est normalement considérée comme remplie lorsque le délégataire établit un plan de renouvellement de son matériel et s'y conforme.

Par ailleurs, le plan comptable général de 1999 précise que le maintien au niveau exigé par le service public du potentiel productif des installations concédées est assuré par le jeu des amortissements ou éventuellement par des provisions adéquates, en particulier, les provisions pour renouvellement. Cette obligation de renouvellement doit trouver à se matérialiser pendant la période couverte par le contrat.

La « garantie de renouvellement »

La « garantie de renouvellement », notion introduite par les délégataires dans leurs comptes rendus financiers d'exécution des contrats anciens et désormais appliquée dans les nouveaux contrats, fonctionne différemment. La notion même de « garantie de renouvellement » ne correspond à aucune disposition fiscale ou comptable expresse, à la différence de la provision pour renouvellement.

Pour les contrats anciens, la « garantie de renouvellement », introduite unilatéralement par les grands distributeurs d'eau, sans avenant au contrat de délégation, se présente comme une prime d'assurance en contrepartie de laquelle le délégataire s'engage à réaliser, ou le plus souvent à faire réaliser par une filiale du groupe, les travaux nécessaires à la continuité et au bon fonctionnement du service public. Elle vise à prémunir contre les conséquences des aléas, non à prévenir la survenue des aléas. Ainsi, un appareil sera certes surveillé et entretenu pour éviter toute interruption du service, mais ne sera pas systématiquement remplacé à la fin de sa durée de vie théorique. Ce remplacement n'interviendra qu'en cas d'incident majeur ayant rendu l'appareil économiquement ou techniquement irréparable.

Par rapport à la provision, destinée à couvrir une charge prévisible, la garantie vise à couvrir un risque de travaux qui ne se réalisera pas nécessairement. Les charges ainsi imputées aux comptes de la délégation n'ayant pas vocation à être systématiquement reprises en contrepartie de travaux réels, le montant non utilisé en fin de contrat correspond à un gain net pour le délégataire, sauf stipulations contractuelles contraires.

Le cahier des charges proposé par l'association des maires de France

Pour éviter les dérives constatées, le cahier des charges proposé en juin 2001 par l'association des maires de France invite à faire une distinction entre le renouvellement patrimonial, qui donnerait lieu en fin de délégation à restitution de la valeur que le contrat avait explicitement attribué aux opérations prévisibles non réalisées et le renouvellement fonctionnel, à caractère aléatoire, pour lequel le délégataire s'engage à réaliser en cours de contrat toutes les opérations nécessaires, au moyen d'une rémunération globale convenue contractuellement. Si le renouvellement fonctionnel reste limité, ce type de clauses est de nature à réduire le caractère spéculatif que revêt la « garantie de renouvellement » dans la plupart des contrats actuels.

A de nombreuses reprises, les juridictions financières ont dû rappeler que les sommes à consacrer au renouvellement ne pouvaient pas être assimilées à des primes d'assurance et que le renouvellement devait faire l'objet d'un plan, en fonction des ressources, fixant la date et le montant du renouvellement pour chaque bien. Ceci suppose qu'un inventaire contradictoire des biens à renouveler soit régulièrement établi.

L'examen attentif des fichiers d'installations en jouissance temporaire détenu par la SAGEP (société d'économie mixte alimentant Paris en eau) montre que les provisions théoriques, basées sur la durée de vie des immobilisations, la valeur estimée de remplacement et l'identification même de l'installation, au périmètre fluctuant, font l'objet d'une révision annuelle basée sur l'évaluation stricte des besoins de

renouvellement. Ce système permet d'équilibrer les résultats sur la durée du contrat. Lors du conseil d'administration de la SAGEP du 23 avril 2003, celle-ci s'est engagée auprès du délégant à réaliser le programme de renouvellement sur la durée de la concession et à utiliser complètement la provision d'ici à la fin de la concession

A l'opposé, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur a constaté qu'un inventaire contradictoire n'avait pas été réalisé à Avignon, avant chaque arrêté des comptes, entre les services techniques de la ville et le délégataire pour estimer ensemble les biens susceptibles de faire l'objet d'un renouvellement et pour arrêter des valeurs acceptables.

L'examen par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées du contrat d'assainissement d'Albi (Tarn), suite à une demande motivée du maire en 1997, a montré que l'inventaire contradictoire des biens confiés au fermier, qui devait être annexé au cahier des charges, n'avait pas été établi. En outre, le calcul des dotations destinées au renouvellement soulevait certaines questions. Le compte de la délégation produit à la commune précisait que « *le calcul de la garantie repose sur la valeur actualisée des biens couverts par la garantie et un taux de risque de renouvellement* ». Or nombre d'immobilisations, inscrites depuis 1984 à l'inventaire, y figuraient toujours en 2000, plusieurs années après leur fin de vie théorique, alors qu'elles donnaient toujours lieu à une dotation pour leur remplacement, calculée sur leur durée de vie théorique, et que leur remplacement n'avait pas été effectué. De 1991 à 2000, les sommes imputées à ce titre aux comptes de la délégation au-delà des durées de vie théorique des immobilisations sont de 1,02 M€, dont 0,15 M€ pour chacune des années 1999 et 2000. En outre, de 1995 à 2000, ce total est supérieur de plus de 0,84 M€ au montant des dépenses de renouvellement réalisées. La chambre régionale a ainsi considéré que les modalités de la garantie de renouvellement, notamment les règles de calcul des dotations, devaient être redéfinies entre les parties au contrat. Elles constituent en effet un élément non négligeable de la justification de la rémunération du délégataire et donc du prix payé par les usagers : 13 % des charges imputées sur le compte de la délégation de 1983 à 1999, 14 % pour la seule année 1999.

Dans le cas de la commune de Dourdan, le délégataire indique, dans l'annexe à ses comptes-rendus financiers, que le calcul de la garantie de renouvellement est comparable à celui retenu pour la détermination des réserves techniques des compagnies d'assurance. Ce cas illustre aussi le caractère discutable des durées de vie des équipements techniques retenues initialement qui conduisent à surestimer le montant des dotations nécessaires pour leur renouvellement. En effet, une grande partie des

échéances de renouvellement initialement prévues sont repoussées sur les années ultérieures. Ainsi, sur la vingtaine d'articles devant être remplacés au plus tard en 2000, seuls quatre l'avaient été à cette date, les autres devant l'être au plus tôt en 2001. Le fichier des installations en jouissance temporaire ne permet pas d'assurer le suivi des flux de financement des travaux de renouvellement de canalisations réalisés dans le cadre de conventions. Des recoupements d'informations effectués sur des travaux de renouvellement-renforcement, conventionnés depuis 1997 dans le cadre de l'attribution au délégataire de travaux sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, ont révélé des modalités de facturation favorables à la SFDE. Si les calculs du coût des travaux et de la participation du délégataire au titre du renouvellement sont fondés sur des valeurs unitaires de remplacement par les conventions, la facturation de ces travaux s'avère nettement supérieure à la prévision alors que le montant effectif de la participation du délégataire y est légèrement inférieur, diminuant, en proportion, son effort dans l'investissement. C'est ainsi que, pour 4 opérations évaluées à 268 659 €, avec une participation du délégataire de 163 624 €, le coût effectif a été de 387 570 € avec une participation limitée à 154 326 €.

A ces constats, s'ajoutent ceux des décalages fréquents entre le montant inscrit au titre du renouvellement dans le compte du délégataire (cumul des dotations aux provisions ou cumul des primes de garantie) et le montant des travaux effectués dont le contrôle n'est pas toujours fait par les collectivités.

Dans le cas de la communauté urbaine de Lyon (Rhône), le montant de ces dotations cumulées par la Compagnie générale des eaux sur neuf années pour le renouvellement a atteint près de 87,7 M€, pour un emploi déclaré de seulement 41,5 M€. La chambre régionale des comptes Rhône-Alpes a fait observer, en 1997, que l'application de cette garantie, dans la mesure où sa contrepartie n'était pas totalement justifiée, avait eu pour effet de majorer artificiellement le prix de l'eau.

En ce qui concerne la communauté d'agglomération de Fréjus et Saint-Raphaël, le montant des travaux de renouvellement du réseau était lui aussi nettement inférieur au total des dotations et comprenait des frais de structure - personnel, matières et divers- déjà comptabilisés par ailleurs dans les comptes de la délégation.

Pour les délégataires, les provisions de renouvellement ont l'avantage de générer une importante trésorerie, dont les produits ne sont généralement pas comptabilisés dans le compte de la délégation et qui contribuent à améliorer la rentabilité des contrats.

Ainsi, dans le cas de la Compagnie des eaux de Paris, l'écart croissant entre le montant des provisions pour renouvellement et le montant des travaux correspondants a atteint 28,65 M€ entre 1984 et 1998, dont 10,46 M€ de 1984 à 1994, puis 18,19 M€ de 1994 et 1998 ; le montant des dotations a excédé le montant des travaux de 4,94 M€ en 1996, de 3,22 M€ en 1997 et de 3,80 M€ en 1998.

En outre, dans le silence du contrat, qui ne prévoit pas l'obligation d'employer la totalité de la « garantie de renouvellement » pour financer des travaux de renouvellement ou d'en reverser le solde non employé au délégant, à la fin du contrat, le risque est que le délégataire s'approprie ce solde et majore ainsi son résultat bénéficiaire. Ces pratiques pourraient contribuer à un prix de l'eau excessif ou un renouvellement insuffisant des équipements.

Au demeurant, les délégataires avaient une approche sensiblement différente du mécanisme d'assurance qu'ils disent avoir mis en place. Ainsi, toujours dans le cas de Paris, la Compagnie des eaux de Paris considère que le montant des travaux de renouvellement sera égal en fin de contrat à celui des dotations comptabilisées en charge du compte de la délégation au titre de la garantie éponyme et qu'il ne bénéficie donc, in fine, que des produits financiers que lui procure la trésorerie ainsi constituée. En revanche, l'autre délégataire, la Société Eau et Force, considère que, s'il existe en fin de contrat une différence en sa faveur entre la garantie et le montant des travaux, cette différence lui sera acquise à titre de rémunération complémentaire censée récompenser sa bonne gestion du service. Cette divergence de vue des deux délégataires d'une même collectivité ne manque pas de jeter un trouble, en l'absence de dispositions précises, sur la répartition des soldes en fin de contrat entre le délégant et le délégataire.

Des contrats récents, comme ceux de la ville de Verdun (Meuse), conclus en 1998, indiquent clairement le sort du solde de la provision pour renouvellement en fin de contrat. Si ce solde est positif, le fermier le reverse à la collectivité dans le délai d'un mois après l'échéance du contrat. A l'inverse, si le solde est négatif, le fermier ne peut réclamer son remboursement. Cela suppose que ce solde puisse être contrôlé par le délégant.

La Compagnie générale des eaux a mis en place en 1996 une organisation où ses sociétés de distribution d'eau sont devenues des sociétés en commandite par actions (SCA). Cette organisation fait que le délégataire verse à Paris une indemnité forfaitaire à l'associé commandité égale à 78,4 % de la dotation annuelle maximale à la provision pour renouvellement. Eu égard à la succession d'intervenants, l'adéquation entre les dotations constituées, les reprises et les travaux réellement

effectués, qui n'apparaissent pas dans le compte de la délégation, ne peut être vérifiée aisément par l'autorité délégante.

Faute de pouvoir être rapprochés de la comptabilité de l'entreprise, les comptes de la délégation ne permettent pas de justifier l'utilisation des fonds au titre du renouvellement. Or le délégant devrait toujours pouvoir obtenir du délégataire un tableau des dotations constituées et de leur emploi. En son absence, le délégant ne peut contrôler la réalisation des renouvellements. S'ils sont insuffisants, les usagers risquent de subir les effets du vieillissement des installations, qui devront être renouvelées à leurs frais, alors qu'ils auront déjà versé des sommes importantes à cet effet. Ils seraient au demeurant alors fondés à poursuivre le délégataire pour inexécution de ses obligations contractuelles³⁰.

d) Les produits non imputés

Si l'essentiel des observations relatives aux comptes des délégations concernent les charges, l'imputation de produits n'est pas sans susciter quelques remarques.

Certains produits de la délégation, qui devraient couvrir une partie des charges imputées au compte annuel fourni à la collectivité délégante, sont parfois omis ou sous estimés, ce qui peut contribuer à masquer les excédents du service ou même faire apparaître un déficit fictif.

A partir des moyens de la délégation, la société exploitante peut créer des produits ou des services dont on peut ne trouver aucune trace dans les comptes annuellement rendus à la collectivité délégante. Or, si le service génère des gains autres que ceux liés au prix de vente au consommateur, il doit en être tenu compte dans la fixation de ce prix.

Il en est ainsi des produits financiers qui peuvent être tirés du placement de la trésorerie générée par le décalage entre le recouvrement des factures d'eau, conservée dans les comptes des sociétés et le reversement effectif aux bénéficiaires : délégant ou organismes publics (agence de l'eau, fonds national des adductions d'eau, voies navigables de France) et éventuellement exploitant de l'assainissement.

A Paris, jusqu'en 1999, les délégataires ne faisaient pas apparaître sur leurs comptes rendus financiers annuels les produits financiers générés par cette trésorerie. L'un des distributeurs a dégagé en 1997 un excédent de trésorerie de 32 M€ qui, placé, a engendré un gain qui n'est pas apparu au compte de la délégation. Pour le second distributeur, l'excédent de trésorerie, en 1997, a été estimé à 15,5 M€.

30) Cas. Civ., 10 février 1998, *Bull.*

Les produits relatifs à la vente de l'électricité fournie par des chutes d'eau du domaine concédé ne figurent pas au compte de la Société des eaux de Marseille, délégataire de la ville³¹. En ne faisant pas apparaître ces opérations, le délégataire conserve à son seul profit la vente de l'énergie produite sur le réseau d'alimentation en eau du délégant. La société a informé la Cour que les produits de la vente d'électricité, ainsi que les charges correspondantes, sont à présent imputées dans les comptes de la concession.

Le fermier de la commune de Dourdan livre de l'eau en gros à plusieurs collectivités voisines : une commune et un syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable. Près de la moitié des fournitures d'eau ne sont pas retracées dans le rapport du délégataire. En revanche, une quote-part des charges liées à la production de ces volumes d'eau « exportée » est déduite, depuis 1998, des comptes de la délégation de Dourdan et imputée aux délégations des collectivités destinataires des fournitures d'eau pour un montant équivalent à un prix de 0,20 € par m³ d'eau exportée, ce qui permet de neutraliser en partie l'effet de ces opérations sur le résultat de la délégation.

e) La marge du délégataire

Si certains contrats sont, d'après les délégataires, déficitaires, comme d'autres sont bénéficiaires, la marge par rapport au chiffre d'affaires n'est, en général, pas connue. Les chambres n'ont pu la déterminer qu'au prix de retraitements comptables complexes.

Le retraitement du taux de marge du contrat, à partir des constats effectués sur la comptabilisation des charges calculées, conduit parfois à obtenir un taux supérieur de 50 à 100 % au taux apparent.

A Paris, la vérification menée sur les deux distributeurs d'eau a permis de mieux apprécier la marge réelle de ces sociétés qui ont fait transiter par leur comptabilité des sommes importantes, objets de placements. Dans le cas de la Compagnie des eaux de Paris, la chambre régionale a fait une simulation à partir de la prise en compte des gains de trésorerie et des observations relatives à la garantie de renouvellement. Elle a estimé, selon un mode de calcul faisant intervenir la valeur ajoutée sur l'activité de production, une marge globale de 12,3 % soit près de trois fois la marge de 5,1 % mentionnée dans le compte-rendu remis au délégant.

31) Le produit de la vente d'énergie a été de 86 438,59 € en 1997.

La même simulation a été faite pour le second délégataire, la Société Eau et Force, dont la marge estimée est plus de deux fois supérieure à la marge mentionnée dans les comptes rendus annuels remis au délégant.

Une étude³² menée sur une usine de pompage et de traitement à Rillieux-la-Pape (Rhône), concédée par la Communauté urbaine de Lyon, a estimé la marge du concessionnaire à 21,2 % en 1997 et 20,4 % en 1998. Pour ces deux années, la société avait présenté un taux de marge de 8,7 et 1,5 %. Si le concessionnaire avait correctement évalué les produits de la concession, il avait, selon l'étude, surestimé les charges de renouvellement et d'amortissement, minorant ainsi fortement le taux de marge.

Pour le contrat d'assainissement de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, la marge du délégataire, la Société dauphinoise d'assainissement, telle qu'elle ressort des comptes annuels, a connu une évolution rapide entre 1996, où elle était de - 3,72 % sous l'effet des changements de tarifs consécutifs à l'avenant n° 10, et 2000, où elle a atteint 14,03 %. Outre qu'elle remet en cause l'analyse faite alors selon laquelle ledit avenant permettait de rééquilibrer le contrat au bénéfice de l'utilisateur, la marge actuelle s'est ainsi éloignée du taux théorique de 5 % retenu par le délégataire pour définir l'équilibre économique du contrat. Au surplus, cette analyse ne tient pas compte des retraitements qui pourraient être appliqués aux charges calculées forfaitisées du contrat, pour approcher le taux de marge réel de cette délégation. Face à cette situation, la communauté d'agglomération s'est engagée dans un contrôle plus attentif de la marge du délégataire, en vue de la renégociation du contrat.

A défaut de contrôle par l'autorité délégante, la marge du délégataire peut être augmentée par la couverture d'un déficit annoncé par celui-ci. La Cour des comptes le relevait déjà dans son rapport public 2000 : « certaines collectivités délégantes font preuve, à cet égard, d'une négligence évidente en acceptant de couvrir des déficits allégués sans se donner les moyens de vérifier si ceux-ci ont été correctement calculés ».

32) Réalisée en 2000 par Service Public 2000 à la demande de la communauté urbaine de Lyon.

Chapitre II

La gestion des services

La formation du prix de l'eau reste mal connue des usagers. Cette situation ne peut être remise en cause que si les collectivités ont la volonté et se donnent les moyens d'une meilleure maîtrise de leurs services. De ce point de vue, les chambres régionales et territoriales des comptes constatent que cette maîtrise s'est améliorée depuis leurs précédentes observations et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales et réglementaires, notamment depuis 1995. Cependant, les nouvelles observations qu'elles ont formulées montrent aussi qu'elle pourrait être encore améliorée, notamment au moyen d'une gestion intercommunale plus cohérente et d'un contrôle de la performance.

I – La maîtrise des services d'eau et d'assainissement à améliorer

Les collectivités territoriales, qu'elles exploitent directement ou indirectement leurs services d'eau et d'assainissement, bénéficient d'un cadre juridique amélioré qui doit leur permettre de mieux maîtriser la gestion des services et d'être mieux informées des conséquences des dysfonctionnements de cette gestion sur l'utilisateur et le contribuable. Elles doivent se donner les moyens d'une information complète et être plus attentives au contrôle des services dont elles conservent la responsabilité, même lorsqu'ils sont délégués.

A – L'accès à l'information

L'information nécessaire au contrôle des services dépend en partie des collectivités elles-mêmes à travers l'établissement de budgets annexes et d'une connaissance de l'état de leur patrimoine. Elle tient aussi de la qualité des informations données par le délégataire dans le rapport qu'il doit remettre chaque année à la collectivité.

1 – La tenue de budgets spécifiques

La disponibilité d'une information sur les charges et produits du service de l'eau et de l'assainissement est facilitée par l'établissement de budgets annexes équilibrés et distincts dont la tenue est d'ailleurs une obligation pour les services publics industriels et commerciaux financés par leurs usagers, qu'ils soient gérés en régie, affermés ou confiés à un régisseur intéressé.

Dans les concessions partielles où, malgré l'appellation du contrat, la collectivité conserve des responsabilités financières, la tenue de budgets annexes distincts pour l'eau et l'assainissement s'impose. Or, de trop nombreux services ignorent ces obligations rappelées par la Cour des comptes dans son rapport de 1997.

Ainsi, la ville de Paris ne disposait pas d'un budget annexe de l'eau en 2000, laissant sans suivi comptable un volume d'actifs estimés, en 1999 à plus de 3,05 Md€ et constitués de biens meubles et immeubles apportés par la commune à son service de l'eau délégué.

A Melun, bien que le contrat soit désigné comme une concession, l'absence de budget annexe apparaît regrettable compte tenu de l'importance des flux financiers existant entre le délégataire et le délégant ainsi que la nature même du contrat dont certaines clauses sont typiques de l'affermage.

Les budgets annexes permettent de s'assurer que le service est payé par l'utilisateur. Ainsi, pour le district de Bastia (Haute-Corse), devenue communauté d'agglomération de Bastia, la relative modicité du prix de l'eau est le résultat de lacunes : la minoration du montant des amortissements, avant 1998, de 610 000 € par an et l'absence de perception de la surtaxe sur l'utilisateur qui a conduit à faire verser en moyenne chaque année 1,64 M€ de subventions par le budget principal à la section de fonctionnement du budget annexe de l'eau et de l'assainissement. Le service public industriel et commercial a donc été financé par le contribuable au lieu de l'être par l'utilisateur.

A La Ciotat (Bouches-du-Rhône), la dette des services d'eau et d'assainissement a été imputée au budget de la ville et non inscrite aux budgets annexes correspondants, de même que les subventions et primes provenant de l'agence de l'eau.

Les chambres ont par ailleurs relevé des mouvements irréguliers, prohibés par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales entre budget général et budgets annexes, tantôt au détriment du contribuable, tantôt à celui de l'utilisateur.

Ainsi, le financement de certains syndicats intercommunaux à vocation multiple est assuré par des cotisations des communes membres du syndicat et non par des redevances des usagers pour ce qui concerne des services publics de l'eau et de l'assainissement. Dans cette situation, le contribuable des communes du SIVOM participe au financement du service à la place de l'utilisateur.

Dans certains cas, la mise en place d'une gestion intercommunale des services de l'eau et de l'assainissement a été l'occasion de solder les comptes de l'ancienne gestion communale en opérant un transfert

irrégulier des excédents du budget annexe au budget général de la commune alors qu'ils devaient être transférés au budget annexe de la nouvelle structure intercommunale.

Le juge administratif³³ a, certes, admis un assouplissement du principe d'équilibre financier en permettant d'affecter au budget général l'excédent dégagé par le budget annexe d'un service public industriel et commercial. Il a toutefois précisé que le reversement de cet excédent au budget général ne pouvait intervenir s'il devait permettre de financer des dépenses envisagées à court terme pour l'exploitation ou l'investissement du service public.

2 – Le rapport du délégataire

L'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales organise l'information de la collectivité délégante sur la gestion du délégataire. Les dispositions introduites en 1995, qui obligent le délégataire à présenter chaque année un rapport, n'ont toutefois pas donné lieu à un décret d'application.

La communication du rapport du délégataire aux assemblées délibérantes n'est devenue obligatoire qu'avec la loi du 2 janvier 2002. Jusque là, certains exécutifs locaux ne présentaient pas le rapport du délégataire à l'assemblée délibérante. Mais le rapport n'offre toujours pas aux élus locaux et aux usagers une information financière et technique claire et utile pour assurer la maîtrise du service. Pour atteindre un tel but, la présentation de l'information doit être améliorée.

Les délégataires privés ont présenté dans leurs comptes-rendus pour 1996 leur propre forme de rapport élaboré sous l'égide de leur syndicat professionnel.

Mais le rapport du délégataire ne peut être utile que s'il permet de s'assurer que le prix recouvre les seules charges du service rendu et si sa présentation permet la comparaison des données avec celles des comptes prévisionnels et des comptes antérieurs. Dans certains cas, la présentation des comptes-rendus techniques et financiers du service et, en particulier, la nomenclature comptable, varient chaque année et rendent difficile toute comparaison. Le principe de permanence dans la présentation des comptes, nécessaire pour permettre la comparaison des résultats d'une année à l'autre, n'est donc pas toujours respecté et l'économie du contrat ne peut, en conséquence, être appréciée dans la durée.

33) CE, 9 avril 1999, commune de Bandol.

Cette situation est peu propice à l'échange d'informations fiables. A Marseille, l'absence de compte prévisionnel ne permet pas de comparaison entre ce qui avait été prévu et le résultat de l'exécution du service ; le compte produit par le délégataire a pour seul objet de retracer la façon dont le contrat se déroule selon ses propres règles.

Aucun des contrats et avenants passés par la ville de Fréjus ne comporte de compte prévisionnel, malgré l'insistance de la direction départementale de la concurrence et de la consommation.

Dès lors que le cadre général des délégations de service public est lacunaire, le contrat pourrait y suppléer en formulant les objectifs, le champ et les modalités du contrôle mis en œuvre par le délégant. Il pourrait préciser le contenu du rapport annuel et s'appuyer sur des éléments objectifs, lesquels sont épars et connus des seuls opérateurs directs du service, hors ceux définis par le décret n° 94-841 du 26 septembre 1994 relatif aux conditions d'information sur la qualité de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine et par l'article D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales. Or les contrats, en général, ne prévoient pas de telles dispositions.

L'absence d'un cadre normalisé reste en tout état de cause un obstacle à la fourniture d'une image fidèle du résultat des opérations afférentes à chaque délégation. Une normalisation de la présentation des comptes, acceptée par les deux parties, est un préalable à tout contrôle efficace. A défaut, la variation de cette présentation, tant entre contrats que dans le temps pour chacun d'eux, empêche la comparaison des évolutions et la constitution de bases de références, et rend donc aléatoire le contrôle des services. Prévoir des éléments communs au compte prévisionnel et au compte de la délégation permettrait de compléter la clarification ainsi entreprise.

3 – La connaissance du patrimoine

a) L'information insuffisante des collectivités territoriales

Quel que soit le mode de gestion, l'autorité organisatrice devrait avoir une connaissance exhaustive des ouvrages constituant son service notamment en exigeant la tenue à jour des plans des réseaux. Certaines collectivités en disposent ; elles peuvent adopter, au moyen d'inspections vidéo, une politique de recherche des fuites, des déversements d'eaux parasites et des mauvais branchements au réseau d'assainissement. D'autres, en raison d'un contrôle limité, perdent progressivement la

connaissance qu'elles avaient de leurs installations. La pertinence des interventions et de la programmation des travaux s'en trouve amoindrie.

Les chambres régionales des comptes constatent que l'inventaire des installations n'existe pas toujours ou est établi de manière imprécise. Certaines collectivités ont dû faire dresser un nouvel état des lieux au moment du renouvellement du contrat de délégation et ont alors accru leur dépendance vis-à-vis du délégataire.

Tenu par le fermier pour ses propres besoins de gestion, le fichier des installations techniques ne peut tenir lieu d'inventaire s'il n'est pas validé par la collectivité.

La ville d'Albi, qui avait confié l'inventaire des biens à son fermier, la Société Lyonnaise des Eaux, constate que cet état qui devait être dressé initialement et annexé au cahier des charges ne l'a pas été. A Marseille, la valeur des éléments du patrimoine compris dans le périmètre du canal d'alimentation est retracée dans une annexe au contrat et décrite de manière si succincte qu'elle ne peut être véritablement utile pour la ville. Dépendante d'un opérateur privé pour la connaissance de son patrimoine, la collectivité maîtrise alors difficilement la programmation et l'entretien des travaux sur les réseaux qu'elle a confié à la Société des Eaux de Marseille (SEM). La collectivité, si elle assurait le contrôle comptable des opérations réalisées par son délégataire, ne vérifiait pas leur réalité ni leur conformité aux engagements pris.

Privées de ces éléments d'information, les collectivités ne peuvent apprécier la performance du service. L'incidence financière de la qualité de ces données renforce l'intérêt pour la collectivité de bénéficier d'une information complète sur laquelle elle exerce un contrôle afin de mieux en asseoir la fiabilité.

b) La qualité de l'information influe sur la gestion patrimoniale

L'insuffisante information des collectivités sur la consistance et la qualité de leur patrimoine les cantonne aux interventions rendues indispensables par la survenue d'une urgence. Or, la réalisation des investissements s'avère plus cohérente lorsqu'ils s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle établie à partir d'une information sur la performance des équipements et des réseaux.

La communauté urbaine de Lyon a décidé d'un programme décennal d'investissement, visant le remplacement des canalisations en amiante-ciment et des branchements en plomb. Engagé depuis plusieurs années, ce dernier a été réalisé aux trois-quarts. Un programme d'installation de dispositifs empêchant les retours accidentels d'eau

souillée sur le réseau d'eau potable a aussi été identifié comme un enjeu majeur.

Le renouvellement du réseau d'alimentation en eau à raison de 30 kilomètres annuels prévus par le XIIème plan (2001-2005) du Syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDIF) ne garantissait pas le maintien du rendement de chacun des sous-réseaux d'alimentation en eau. Depuis, le SEDIF a accéléré notablement son rythme annuel d'investissement (35 km de canalisations intercommunales et locales, 3 km de canalisations de transport), effort complété par la mise en place d'un système d'information géographique améliorant la gestion prévisionnelle du patrimoine.

La définition des besoins du service suppose une bonne connaissance des performances des équipements réalisés ou projetés. Certaines collectivités s'engagent parfois dans la réalisation d'ouvrages dont l'étude préalable aurait permis de prévoir qu'ils ne seraient pas en mesure de répondre aux besoins convenablement identifiés et évalués. Ainsi, l'alternative entre la création ou l'extension d'une station d'épuration et le développement de l'assainissement non collectif, souvent moins coûteux et plus pertinent lorsque l'habitat est diffus, n'est pas toujours examinée. Cette évaluation anticipée de la pertinence des moyens mis en œuvre en regard des besoins exprimés est partie intégrante de l'action de contrôle de la performance que doivent mener les collectivités territoriales. Les choix techniques qu'elles opèrent ont en effet une incidence directe sur les coûts d'investissement et de fonctionnement des services.

Pendant, la définition des besoins peut parfois rencontrer des obstacles. La longueur des processus d'investissement, depuis la phase d'étude jusqu'à la phase de construction et d'essais précédant la mise en service peut conduire certaines installations à ne plus être conformes à la réglementation en vigueur au moment de leur utilisation. La station d'épuration de Marseille, équipement performant lors de sa mise en service en 1987, ne répond plus depuis 2000³⁴, malgré les améliorations apportées à son fonctionnement aux normes européennes relatives aux rejets d'effluents dans le milieu naturel.

34) La directive européenne 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines imposait pour fin 2000 un traitement secondaire, concernant la pollution azotée, dans les stations d'épuration ; le retard constaté dans la mise en place de tels équipements conduit, en cas de difficultés techniques importantes à repousser exceptionnellement le délai à 2005.

4 – La relation avec l'utilisateur

L'information des usagers est nécessaire à une bonne gestion des services d'eau et d'assainissement. Elle s'est développée sous la pression des usagers devenus des consommateurs plus exigeants. Les conventions de délégations de service public peuvent prévoir des obligations particulières du délégataire pour mieux accueillir et informer les usagers du service. Les délégataires se sont engagés à respecter des « chartes clients », dans lesquelles les droits de ces derniers sont mieux affirmés. Les abonnés du SEDIF sont destinataires d'un « petit guide de l'eau » ; un site internet et l'accès à une ligne téléphonique directe permettent aux clients d'obtenir une information en ligne immédiate.

Mais la gestion de l'eau et de l'assainissement laisse encore souvent une place insuffisante à l'utilisateur du service public.

Pour associer les usagers à la gestion des services publics, la loi du 6 février 1992 (article L. 2143-4 du CGCT) rendait obligatoire la constitution de commissions consultatives pour les services publics locaux qui ont été rarement mises en place ou ne se sont jamais réunies.

Un exemple de forte implication des usagers a été noté à Grenoble où, en 1996, un comité des usagers de l'eau a été constitué. Mais, s'il a souvent été consulté pour avis et propositions concernant les règlements de service, les rapports d'exploitation et certaines étapes du processus de remunicipalisation de l'eau, il n'a pas été systématiquement informé ou consulté avant l'adoption de décisions importantes, notamment en 1996 et 1997 pour des contrats de sous-traitance ou sur les provisions de renouvellement, alors qu'il avait vocation à suivre l'ensemble des questions liées à la délégation des services publics et de suggérer la modification de leurs conditions d'exploitation.

La loi du 2 février 1995³⁵ impose la présentation par le maire ou le président de la structure intercommunale d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public, dont le contenu est défini par le décret n° 95-635 du 6 mai 1995. Les chambres ont constaté que certains exécutifs locaux ne satisfont pas à cette obligation.

Le rapport du maire, lorsqu'il est présenté, ne répond pas toujours aux prescriptions réglementaires. Des informations obligatoires n'y figurent pas : la liste et le montant des travaux réalisés pendant le dernier exercice budgétaire, programmés pour l'exercice en cours ou envisagés pour les exercices ultérieurs et le mode de dévolution de ces travaux.

35) Article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales.

L'utilisateur, dans un immeuble collectif est fréquemment privé d'informations sur la facture d'eau adressée à l'abonné qui est bien souvent le bailleur social ou le syndic de l'immeuble ; ces derniers facturent à leur tour au locataire ou au copropriétaire la fourniture d'eau, sans toujours l'informer du détail de la somme réclamée. Les collectivités qui ont rendu obligatoire l'équipement de tous les immeubles en compteurs d'eau individuels sont minoritaires. La configuration la plus fréquente reste le compteur d'eau collectif installé sur le branchement desservant l'immeuble, voire le groupe d'immeubles. L'information que l'utilisateur final détient sur le prix de l'eau et ses composantes est alors particulièrement limitée.

Dans les communes disposant d'un important habitat collectif, le délégataire, qui établit un seul abonnement pour plusieurs habitants, en retire l'avantage d'un nombre moindre de dossiers à gérer et d'impayés, des économies sur les relevés, la facturation et le recouvrement.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain devrait mettre fin à cette situation et responsabiliser l'utilisateur par l'individualisation des contrats de fourniture d'eau. Tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu désormais de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, y compris à l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation³⁶. En outre le juge judiciaire³⁷ impose désormais au distributeur d'eau d'apporter à l'utilisateur une information suffisante sur les conditions de détermination du prix de la fourniture d'eau.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce l'obligation d'information des usagers. Si elle réserve la mise en place des commissions consultatives pour les services publics locaux aux services d'une certaine importance (communes de plus de 10 000 habitants ou EPCI de plus de 50 000 habitants ou comprenant une commune de plus de 10 000 habitants), elle impose de leur transmettre ou de leur soumettre pour avis divers documents relatifs à l'évolution des services : projet de délégation, rapport annuel sur la qualité et le prix du service, rapport annuel du délégataire, bilan d'activité des services exploités en régie (article L. 1413-1 du CGCT).

36) Voir son article 93 et le décret n° 2003-408 du 28 avril 2003 relatif à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau.

37) Cas. Civ. 1°, 20 novembre 2001, Société des eaux de Grenoble.

B – La mise en oeuvre de la maîtrise des services

Les juridictions financières ont constaté que de nombreuses collectivités territoriales avaient tenu compte de leurs précédentes observations. Mais les contrôles récents montrent que les moyens dont ces dernières disposent pour négocier leurs contrats et pour contrôler leur exécution ne sont pas toujours mis en œuvre.

1 – La négociation des contrats

En se dotant de moyens permanents de contrôle, les collectivités territoriales améliorent leur position lors de la révision des contrats ou lors des procédures de mise en concurrence engagées dans le cadre de la loi Sapin. Mais la mise en place de ces moyens suppose une autorité organisatrice d'une importance suffisante.

L'examen des gestions locales a montré que les collectivités disposent de marges de négociation pour leurs nouveaux contrats. Certaines ont pu, dès lors qu'elles en avaient la volonté et la possibilité, conclure avantageusement l'accord de délégation³⁸. Ces marges peuvent concerner l'ensemble des éléments, par exemple les fonctions concernées, la durée et le prix.

La commune de Quimper a renouvelé, en janvier 2001, les contrats d'affermage de l'eau et de l'assainissement avec la Compagnie Générale des Eaux, et limité leur durée à 10 ans. Pour l'eau, la mission du délégataire est recentrée sur la seule distribution, avec un compte prévisionnel pour 2001 affichant, par comparaison avec le compte rendu financier pour 2000, une baisse de 19 % pour les charges et de 33 % pour les produits. Les charges et les produits de l'assainissement enregistrent respectivement une baisse de 36 % et 43 %. En conséquence, le nouveau prix du mètre cube d'eau passe de 3,36 € en 2000 à 2,58 € en 2001, soit une baisse de 23,2 % pour l'utilisateur.

La commune de Verdun (Meuse), dont l'affermage du service de l'eau se terminait en 1998, a pu négocier un nouveau contrat de 10 ans avec une réduction globale de 7 % du prix de l'eau sur la base d'une facture correspondant à la consommation annuelle par abonné de 120 m³.

38) Selon le suivi statistique assuré par l'ENGREF, sur les 500 renouvellements de contrats observés annuellement sur la période 1998-2001, des baisses de prix de l'ordre de 10 % peuvent être observées de même qu'une réduction, de 16 à 11 ans de la moyenne de durée des contrats ; le changement de délégataire intervient dans 12,5 % des cas sur la période précitée.

Le Syndicat intercommunal des eaux de Château-Salins (Moselle) a renouvelé son contrat d'eau en 1998. Bien qu'il n'ait reçu qu'une offre, l'établissement a pu baisser le tarif de 17 % pour la part proportionnelle et de 12 % pour la partie fixe.

La commune d'Orange (Vaucluse), en 2000, a limité son nouvel affermage du service d'eau potable à la simple exploitation du réseau et à son entretien. Le compte d'exploitation prévisionnel est désormais établi conformément au plan comptable général, en limitant les postes de charges indirectes. Le prix de l'eau s'avère, avec 0,80 € par mètre cube, en net retrait par rapport au précédent contrat où il atteignait 1,20 € par mètre cube.

2 – Le contrôle interne des services

Une maîtrise efficace suppose un personnel compétent, une coordination des services de contrôle, des procédures de vérification et des relations suivies entre le contrôleur et le contrôlé.

La Communauté urbaine de Bordeaux (Gironde) a amorcé la mise en place de tels moyens en établissant un cahier des procédures et un manuel comptable facilitant le contrôle du délégataire. La commune d'Avignon a également créé une cellule de contrôle du service délégué de l'eau et de l'assainissement.

Mais ces conditions sont rarement réunies. Nombreuses restent les collectivités, même de grande taille, qui ne disposent pas d'un contrôle interne organisé pour éviter certaines dérives et notamment la progression injustifiée de certaines charges. Quand elle existe, la fonction de contrôle perd de sa cohérence et de son efficacité lorsqu'elle est éclatée entre plusieurs services.

La ville de Saint-Etienne a réorganisé la fonction de contrôle dont l'insuffisance avait été dénoncée en 1996 par la chambre régionale des comptes. Lors du nouvel examen de gestion opéré en 2002, la juridiction a considéré que la commune ne pouvait toutefois pas maîtriser complètement la gestion de ses services délégués. En effet, un défaut de coordination entre les unités chargées des contrôles technique, administratif et financier était manifeste : si deux ingénieurs chargés de l'aspect technique du contrôle ont été recrutés, leur relation avec la cellule de contrôle économique et financier des délégations était peu développée. En sus, cette dernière cellule n'exerçait en fait qu'une mission administrative et juridique.

Les chambres régionales des comptes observent que la coopération intercommunale ne s'accompagne pas nécessairement de l'organisation

d'un contrôle interne des services. Le Syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Lagny (Seine-et-Marne) avait conservé, en dépit d'enjeux lourds d'assainissement, une structure administrative légère de deux agents.

Certaines collectivités délèguent à des tiers le soin de mettre en place ce contrôle interne. La ville de Paris avait confié à la SAGEP, société d'économie mixte chargée de la production et du transport de l'eau potable destinée à l'alimentation en eau de Paris, le soin d'exercer la gestion et le contrôle de l'exécution des contrats de délégation de service public de la distribution de l'eau potable. Mais cette mission s'est avérée différente du contrôle que doit exercer un délégant sur son délégataire : le contrôle mis en place sur les distributeurs d'eau a eu un résultat positif sur la surveillance de la qualité de l'eau mais il n'en a pas été de même du point de vue du suivi financier. Dans un rapport rendu public en octobre 2002, l'inspection générale de la Mairie de Paris a confirmé les défaillances relevées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en 2000 dans le suivi par les services de la collectivité des diverses délégations concernant la gestion de l'eau : l'insuffisance de suivi du patrimoine, l'absence d'un budget annexe et un contrôle défaillant des délégataires. Les modalités de ce contrôle sont depuis lors réexaminées par la Ville de Paris dans le cadre de la renégociation des contrats de distribution.

Lors d'un contrôle antérieur, la commune de Casteljaloux (Lot-et-Garonne) avait été invitée par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine à mettre un terme à l'absence de production de l'inventaire quantitatif et qualitatif des biens remis au fermier. Un nouvel examen mené en 2000 a montré que la collectivité n'a pas réagi, se privant d'un instrument de contrôle des comptes de la délégation et minorant ainsi sa maîtrise du retour des installations dans son patrimoine au terme du contrat. Dans sa réponse du 8 août 2003, le maire a informé la Cour qu'il serait tenu compte de cette observation dans le cadre de la nouvelle délégation de service public mise en œuvre en 2004.

C – La fin du contrat

Les clauses contractuelles des délégations rendent souvent délicates leur arrivée à échéance. Si les collectivités disposent d'informations utiles pour appréhender la situation exacte du service (inventaire des biens, état des amortissements, personnel, etc.) et apprécier le risque à prendre en fonction des futurs choix de gestion, elles peuvent opter plus facilement pour le retour à la régie directe.

Mais le retour à la régie est une démarche difficile car, comme l'a relevé le Conseil de la concurrence³⁹, elle « *suppose des investissements en matériel (ex : rachat des compteurs) et est freinée par la crainte d'une perte de savoir-faire ce qui peut avoir sur les collectivités un effet dissuasif ; ... dès lors, s'il est exact que quelques retours à la régie ont pu être observés dans un passé récent, il n'est pas contesté que ces phénomènes revêtent un caractère peu fréquent* ». Le nombre de ces retours reste limité. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une statistique exhaustive, seuls 22 cas de retours à la gestion directe ont été identifiés de 1998 à 2001⁴⁰.

La difficulté du retour en régie est illustrée par le délai de plusieurs années qu'il a fallu à la ville de Grenoble pour organiser cette transition. La décision prise le 7 décembre 1995 par le conseil municipal de « retour de la gestion dans le service public », lors de sa délibération sur les observations reçues de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, n'a été effectivement mise en œuvre, sous la forme d'une régie personnalisée créée en 2000, que le 1^{er} janvier 2001.

1 – La nécessaire connaissance du service

L'une des difficultés du retour en régie tient, en particulier, au contenu imprécis des clauses de fin de contrat des cahiers des charges de délégation de service public, notamment celles concernant les obligations juridiques et pécuniaires des délégataires.

L'échéance de la délégation doit conduire la collectivité à s'interroger sur la situation des divers biens de retour ou de reprise (inventaire, état des biens, valeur résiduelle), celle du personnel ou le sort de la structure de gestion en place, s'il s'agit d'une société d'économie mixte.

Si le choix s'oriente vers une reconduction du mode de gestion délégué, une mise en concurrence doit être organisée, avec la définition d'un cahier des charges et des critères de choix. Dans cette situation, selon le Conseil de la concurrence⁴¹, « *les conditions de reprise des ouvrages en fin de concession sont [...] déterminantes pour le fonctionnement de la concurrence en fin de contrat* ».

39) Décision n° 02-D-44 du 11 juillet 2002.

40) Alors qu'en sens inverse, 63 passages de la gestion directe à la délégation ont été enregistrés (source ENGREF).

41) Décision n°02-D-04 du 11 juillet 2002.

Ainsi, dans le cas d'installations financées par le délégataire, susceptibles de donner lieu à indemnité si elles n'étaient pas amorties à l'échéance du contrat, la plus grande vigilance des collectivités est appelée par les juridictions financières afin qu'elles sauvegardent leurs intérêts ; en effet la perspective d'une remise des biens renouvelés par le fermier justifie déjà la comptabilisation d'une charge dans les comptes rendus financiers du délégataire.

A Paris, des clauses insuffisantes concernant la dévolution du service de facturation et des moyens de gestion des abonnés ont été relevées. Or, disposer du fichier des abonnés et d'informations sur les quantités consommées est indispensable à la continuité du service public, en particulier si la ville souhaitait assurer la gestion du service en régie.

Pour la communauté urbaine de Lyon, le contrat ne précisait pas le sort de l'excédent du « fonds de garantie ». Il lui a donc été fait observer en 1997 qu'il devrait être évoqué à l'occasion de la renégociation quinquennale du contrat, de manière à réajuster le montant de « la garantie », et à faire en sorte que, en fin de délégation, le solde soit versé à la Communauté urbaine. Sans apporter une réponse satisfaisante à tous les points évoqués en 1997 par la chambre régionale des comptes un avenant intervenu en décembre 2002 dans le cadre de la révision quinquennale prévoit que les recettes et les dépenses de renouvellement s'équilibreront au terme des 5 années à venir, ce qui constitue un progrès substantiel.

2 – Le risque financier

La valeur nette comptable des biens de retour, celle des biens de reprise ainsi que l'estimation du manque à gagner du délégataire constituent les paramètres essentiels du coût d'une résiliation du contrat. A la valeur résiduelle financière du crédit, en cas de prêt, ou aux indemnités de sortie anticipée, en cas de crédit-bail, peuvent s'ajouter d'éventuelles indemnités. Devront, en effet, être pris en compte d'une part, les indemnités de licenciement ou de retraite anticipée du personnel non repris et l'indemnisation du préjudice commercial du délégataire, d'autre part, le coût de la reprise des stocks et du petit matériel.

Le coût d'une fin prématurée de la délégation peut s'avérer supérieur au montant de l'indemnité transactionnelle convenue entre les parties. Ayant décidé de mettre un terme à la délégation de son service de l'eau, la commune de Grenoble a dû arbitrer entre diverses solutions, à savoir une résiliation unilatérale avec effet immédiat mettant à la charge de la collectivité une indemnité contractuelle de 43 M€, l'engagement d'une action en nullité des contrats, avec un risque indemnitaire évalué

par le service juridique de la ville entre 11,43 et 21,34 M€ ou une fin négociée du contrat. Cette dernière voie a été choisie, aboutissant à un accord en 1999, sur la base d'une indemnité transactionnelle fixée à 13,14 M€. En fait, l'examen des comptes de la délégation par la chambre régionale de comptes de Rhône-Alpes en 2002, sur les années 1996 à 2000, a fait estimer le coût de la fin prématurée du contrat à 18,34 M€, un abandon au délégataire de provisions de renouvellement des immobilisations, chiffrées à 5,2 M€ étant à ajouter à l'indemnité transactionnelle.

La marge de manœuvre des collectivités est, en effet, limitée en cours d'exécution des contrats. Les contrats de délégation des services d'eau et d'assainissement conclus par la commune de La Ciotat (Bouches-du-Rhône), compétences transférées depuis le 1er janvier 2001 à la communauté urbaine de Marseille, comportent des clauses de rupture anticipée particulièrement dissuasives pour la collectivité. En effet s'il était mis fin à la concession des services de distribution d'eau et de l'assainissement ou de l'un des deux services, avant son terme contractuel, la communauté urbaine, indépendamment de diverses sommes dues en application des cahiers des charges des services de l'eau et de l'assainissement, devrait verser une indemnité égale à 6 860 205 € si la cessation de la concession intervient avant la fin de la dixième année, 4 573 470 € si la cessation de la concession intervient entre la onzième et la quinzième année, 3 048 980 €, diminués de un dixième par année écoulée, si la cessation de la concession intervient entre la seizième et la vingt-cinquième année.

Comme, en outre, une formule correctrice s'applique à ces sommes, de telles hypothèses d'indemnité applicables s'écartent de la pratique généralement observée fondée sur la valeur non amortie des biens de la délégation assortie d'une indemnisation pour perte de chiffre d'affaires.

3 – L'impact du changement de mode de gestion

La loi Sapin et la jurisprudence administrative ont permis de remettre en cause le système des contrats tacitement reconductibles et d'ouvrir ainsi le champ de la gestion déléguée à une plus grande concurrence. Depuis lors, le rythme de rotation des contrats s'accélère et leur durée diminue. En 1998, 582 collectivités ont engagé une procédure de renouvellement de leur contrat d'eau ou d'assainissement et 8 %⁴²

42) BIPE « Prix de l'eau », janvier 2001, d'après une source ENGREF.

d'entre elles ont changé de délégataire. En 1999, 15 % des contrats d'eau et d'assainissement n'ont pas été reconduits avec le délégataire sortant⁴³.

Les contrôles opérés par les juridictions financières permettent de constater que les changements de mode de gestion sont souvent accompagnés de modifications du prix de l'eau. La ville de Grenoble (Isère), en transformant sa régie de l'eau en service délégué entre 1990 et 1995, avait vu le prix de l'eau et de l'assainissement augmenter de 63 %, passant de 1,25 € à 2,04 € le mètre cube, sur la base d'une consommation de 120 mètres cube, notamment en raison de l'institution d'un droit d'entrée au profit du budget principal de la ville. Une première phase de reprise du contrôle par la commune a été la conversion en 1996 de la société délégataire en société d'économie mixte, la société des eaux de Grenoble (SEG), qui a été suivie d'une baisse du prix de l'eau de 9 %. Depuis le 1^{er} janvier 2001, la gestion de la production et la distribution d'eau est directement assurée par une régie municipale qui a maintenu les grilles tarifaires pratiquées par la SEG, tandis que l'assainissement est désormais une compétence transférée à la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole. A cette date, le prix de l'eau à Grenoble (1,97 €) était inférieur à celui appliqué par le délégataire en 1995 (2,04 €), le droit d'entrée ayant été supprimé.

A Landerneau (Finistère), la première année de la gestion en régie d'un service de l'assainissement a entraîné un niveau de facturation de la redevance de 126,08 € pour une consommation de 100 m³, inférieur de plus de 10 % aux redevances antérieurement perçues lorsque le service était délégué alors que les prestations restaient inchangées.

Pour permettre une meilleure analyse et la comparaison des offres, les collectivités territoriales trouveraient un intérêt à procéder à des analyses des conditions offertes par les régies municipales ou intercommunales.

II – La coopération intercommunale à développer

Le territoire des communes n'est pas toujours d'une taille suffisante et adaptée pour permettre la maîtrise et l'équilibre économique des services. En outre, dans un secteur d'activités dominé par la concentration des entreprises et nécessitant un savoir-faire et une technicité accrue, les collectivités de taille petite ou moyenne ne peuvent rester isolées. Leur dispersion multiplie les contrats avec un même

43) BIPE « Prix de l'eau », janvier 2001 précité.

délégataire qui exploite alors un réseau d'alimentation commun dans le cadre de clauses contractuelles et de tarifications pouvant varier substantiellement d'une collectivité à l'autre.

L'eau, l'assainissement et l'intercommunalité

Plusieurs modalités de coopération intercommunale sont à la disposition des collectivités pour fédérer leurs moyens, qu'elles assurent la gestion directe ou qu'elle ait choisi la gestion déléguée de leurs services d'eau et d'assainissement.

La forme la plus répandue d'intercommunalité en matière d'eau ou d'assainissement est le **syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)**, spécialisé sur tout ou partie de l'organisation et de la gestion de ces services. Sa compétence peut être limitée à l'alimentation en eau, fournissant la ressource en gros aux communes membres chargées de la distribution, ou couvrir jusqu'à la distribution. En matière d'assainissement, il peut assurer l'ensemble de la chaîne, de la collecte des eaux usées à l'épuration ou, par exemple, n'assurer que le traitement des eaux usées (gestion de la station d'épuration intercommunale).

Le plus important établissement public de production et de distribution d'eau est le syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDIF), qui groupe 144 communes et dessert 4,2 millions d'habitants avec un régisseur intéressé. D'autres types d'association de collectivités existent, tels des syndicats mixtes exerçant un rôle de péréquation du prix de l'eau (notamment dans l'ouest de la France), ou le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) qui exploite, en régie ou en gérance, les quatre stations d'épuration traitant les eaux usées de 8,3 millions d'habitants.

En zone rurale, le **syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)** peut assumer, en sus d'autres attributions, la compétence en matière d'eau ou d'assainissement, voire les deux.

La **communauté urbaine** est une forme de regroupement réservée désormais aux ensembles urbains de plus de 500 000 habitants (telles les agglomérations de Lyon, Lille, Nantes, Strasbourg...). Elle est obligatoirement compétente en matière de gestion des services d'intérêt collectif tels l'eau et l'assainissement, assurant ainsi un service intégré sur toute l'étendue du territoire communautaire.

La **communauté d'agglomération** regroupe plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant rassemblant plus de 50 000 habitants autour de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. L'eau et de l'assainissement sont pour elle des compétences optionnelles. Cette formule remplace celle du district urbain lorsque cette forme d'association préexistait.

La **communauté de communes** semble, elle aussi, plus une intercommunalité de projet que de gestion, ce qui ne l'empêche pas de pouvoir choisir l'eau et l'assainissement au titre de ses compétences optionnelles.

51 communautés d'agglomération étaient en place en janvier 2000. A titre optionnel, 16 avaient choisi la compétence eau et 35 la compétence assainissement⁴⁴. Depuis, outre 14 communautés urbaines, ont été constituées au début de 2002 120 communautés d'agglomération et 2 033 communautés de communes.

La relance de l'intercommunalité depuis 1999 peut conduire à redéfinir les conditions de gestion de l'eau et de l'assainissement dans certains territoires, l'objectif des communautés d'agglomération et de communes étant de se substituer aux formes d'intercommunalité préexistantes plus spécialisées.

Mais la complexité des territoires actuels (diversité des modes de gestion et des opérateurs, hétérogénéité des prix de l'eau et des réseaux, etc) constitue un défi à relever, nécessitant une forte volonté des promoteurs locaux de l'intercommunalité.

A – Une coopération intercommunale difficile à organiser

La création de nouvelles communautés, par élargissement ou regroupement de structures préexistantes, ne va pas sans difficultés. Divers modes de gestion coexistent en effet sur le territoire communautaire : un seul opérateur peut détenir des contrats différents dans leur terme, leur durée, leur coût, leurs modalités d'exécution ; dans d'autres situations plusieurs opérateurs fragmentent non seulement les contrats mais aussi les réseaux.

Deux tiers des communes, représentant 55 % de la population sont organisées en intercommunalités, mais les communes éprouvent des difficultés à organiser une coopération intercommunale cohérente même dans des ensembles urbains restreints. Un syndicat intercommunal d'assainissement de Seine-et-Marne, pour exploiter une station

44) L'assainissement semble susciter plus d'intérêt commun, d'autant que la gestion directe y a conservé plus d'importance, facilitant la mutualisation des moyens, au contraire de la distribution de l'eau, plus éclatée entre une multiplicité de modes de gestion et de contrats.

d'épuration et un collecteur d'eaux usées, réunit neuf communes, deux syndicats intercommunaux et deux syndicats d'agglomération nouvelle.

Seule la communauté urbaine comporte une compétence obligatoire en matière d'eau et d'assainissement. Bien souvent, les communautés de communes ou d'agglomération, qui n'interviennent qu'à titre facultatif dans ce domaine, lorsque cette compétence leur est donnée, n'ont pu s'imposer face aux divers syndicats mixtes ou intercommunaux préexistants, dont le rapport public particulier de 1997 avait dénoncé le trop grand nombre et, parfois, l'incohérence dans la répartition des territoires et des responsabilités.

La question du transfert de la compétence eau s'est posée lorsque la communauté de communes de l'agglomération stéphanoise s'est transformée en 2001 en communauté d'agglomération. Handicapée par la géographie divisant l'agglomération entre trois bassins-versants et par la diversité des niveaux d'équipement en matière d'assainissement, elle l'est aussi par la diversité des modes de gestion antérieurement adoptés par les communes de la communauté. La mise en place complexe d'une gestion intercommunale cohérente du service public dans le ressort de l'agglomération a alors conduit la communauté d'agglomération à renoncer à exercer les compétences en matière d'eau et d'assainissement. La gestion de l'eau reste dispersée puisque coexistent plusieurs structures intercommunales spécialisées et que la ville-centre intervient bien au-delà des strictes limites de son territoire. Pour l'assainissement, la création en 2001 d'un syndicat intercommunal de dépollution des eaux regroupant neuf des douze communes du bassin d'une rivière utilisée comme collecteur d'eaux usées devrait améliorer la gestion des équipements existants et permettre d'organiser les études nécessaires pour maîtriser les pollutions. Si ce syndicat constitue une étape vers une gestion intercommunale plus globale, cette nouvelle structure participe néanmoins à la complexité de la gestion intercommunale des secteurs de l'eau et de l'assainissement dans l'agglomération stéphanoise.

Sauf à dénoncer les contrats existants et assumer le risque d'indemnisation des titulaires de ces contrats, les communautés nouvelles doivent gérer au mieux l'existant résultant des choix passés des différents membres du regroupement et compter sur le temps pour unifier le service (par la voie d'un règlement de service communautaire pour unifier le service rendu et l'établissement de l'égalité du prix en jouant de la péréquation) dans l'attente de l'échéance des contrats.

B – La persistance d’intercommunalités inachevées

Les chambres régionales des comptes ont relevé autant d’intercommunalités qui ne sont pas opérationnelles, que d’intercommunalités de fait qui fonctionnent en dehors de toute structure de coopération intercommunale.

1 – Les établissements publics intercommunaux

Les chambres régionales ont constaté à de nombreuses reprises que les établissements publics intercommunaux créés dans le domaine de l’eau et de l’assainissement n’exercent pas toutes les compétences qui leur ont été attribuées ou n’unifient pas les services.

Un établissement public de coopération intercommunale du Doubs est compétent en matière d’assainissement, mais les conventions entre celui-ci et les communes n’ont pas été conclues. La commune la plus importante continuait de percevoir la redevance d’assainissement ; la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a rappelé le nécessaire transfert de cette redevance au district et le règlement des conditions de reversement aux communes pour couvrir les dépenses qui restent à leurs charges.

Un avis rendu en 2002 par la chambre régionale des comptes d’Ile-de-France sur une modification du contrat de délégation d’une commune a relevé la situation défavorable de cette collectivité et de ses voisines. Celles-ci, ayant délégué la seule distribution de l’eau, ne s’étaient pas groupées bien que dépendant des fournitures assurées par la même société délégataire productrice d’eau, figure nuisant à l’intervention d’une réelle compétition lors des renouvellements de contrats⁴⁵.

Les particularités locales d’une structure intercommunale peuvent rendre difficile une gestion cohérente du service. Une communauté de communes du Haut-Rhin exploite deux services d’eau et trois services d’assainissement. La diversité des communes, les unes en zone de montagne, les autres en pays de vignoble, l’approvisionnement auprès de plusieurs producteurs d’eau, rendent difficile une simplification de la gestion et une réelle solidarité intercommunale compte tenu de l’impact d’une réforme sur le coût des services.

45) Voir, concernant l’abus de position dominante en l’espèce, l’avis n° 00-A-12 du 31 octobre 2000 du conseil de la concurrence, ainsi que la décision n° 98-MC-02 du 31 mars 1998 et CA Paris, 19 mai 1998 et 29 juin 1998.

Dix communes de l'Isère groupées en un syndicat intercommunal peuvent être classées en trois groupes. Dans l'un, le fermier perçoit la surtaxe syndicale et la part fermière, dans un autre les communes recouvrent ces deux recettes pour les reverser au fermier et, dans le dernier groupe trois des communes perçoivent un forfait auprès des usagers alors que ceux d'une commune bénéficient d'un régime de gratuité totale. Une telle diversité des modalités de perception des recettes rend quasiment impossible le contrôle par le syndicat des ressources finançant le service.

2 – Les « intercommunalités de fait »

De nombreux exemples montrent le développement d'intercommunalités de fait. Ainsi, l'alimentation en eau de la commune de Melun a permis à la Société des Eaux de Melun de livrer de l'eau en gros à d'autres communes de l'agglomération, moyennant le versement d'une participation au budget général de la commune délégante. Les alimentations en eau de plusieurs communes ont pu se greffer autour des installations de production et de distribution d'eau potable créées à l'initiative de Melun sans que toutes les formalités explicites de contractualisation aient été accomplies, entraînant des relations financières peu transparentes, en particulier quant à la répartition des charges et des produits entre collectivités. Une remise en ordre n'est intervenue qu'à partir de 2001 avec neuf des communes concernées.

A Laon (Aisne), trois communes périphériques étaient raccordées depuis 1991 aux installations d'épuration, sans être associées aux décisions ni participer aux charges d'exploitation des unités de traitement des eaux usées. Un arriéré de participations d'environ 0,34 M€ a pu être récupéré par la commune de Laon auprès des communes concernées.

A Marseille, une intercommunalité de fait s'est constituée autour des canaux d'alimentation en eau brute et du réseau de distribution d'eau potable de la ville. De nombreuses communes se sont greffées sur le réseau constitué pour la satisfaction des besoins de la ville de Marseille sans que, formellement, toutes les conséquences juridiques et financières en aient été tirées. Seul un protocole d'accord de 1992 entre les communes règle les questions relatives aux modalités de réalisation et de financement des travaux du service de distribution d'eau. De la même manière les stations d'épuration de la ville traitent les eaux usées de quatorze communes périphériques. Ces collectivités participaient toutefois, pour 0,76 M€ par an, aux dépenses d'exploitation des ouvrages d'épuration.

La constitution de nouvelles communautés urbaines, d'agglomération ou de communes, parfois par regroupement de structures intercommunales préexistantes, doit permettre de corriger diverses situations où des collectivités étaient liées techniquement sans l'être juridiquement. Ainsi, la situation complexe relevée dans l'agglomération marseillaise en matière d'eau et d'assainissement devrait progressivement trouver un aboutissement positif avec la mise en place de la communauté urbaine.

L'option qui a été ouverte aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes d'adjoindre à leurs activités la compétence eau devrait permettre de régulariser les « intercommunalités de fait » observées au cours des vérifications des juridictions financières.

3 – Le poids des communes dominantes

La maîtrise des services ne peut être assurée par les autorités intercommunales que si elles disposent de moyens autonomes adaptés à leurs missions sans dépendre de ceux de la commune la plus importante. Le principe de libre administration des collectivités locales sous-tend l'autonomie de chacune et exclut tout lien de dépendance d'une collectivité envers l'autre. Si l'article L 5111-1 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités territoriales de conclure des accords dans lesquels l'une met ses services et moyens à disposition des autres, il n'en est pas de même pour les établissements publics de coopération intercommunale⁴⁶. L'intercommunalité constituée est tenue d'organiser ses propres services, selon les modalités convenant à chacune des compétences exercées.

Ainsi, le service unifié de l'eau et de l'assainissement constitué en 1996 dans le ressort du District urbain de la Cluse de Chambéry (Savoie) relayé en 1999 par la Communauté d'agglomération de Chambéry-Métropole n'était pas encore, en 2002, constitué en régie dotée de la simple autonomie financière ou de la personnalité morale, avec les conséquences en découlant sur l'organisation des structures de la communauté et celles relatives à la fiscalité. Aucune délibération communautaire n'avait approuvé de règlement intérieur de la régie, formalité pourtant obligatoire lors de la constitution d'une régie dotée de la simple autonomie financière ou de la personnalité morale⁴⁷.

L'absence d'une gestion intercommunale dans l'agglomération de Saint-Brieuc a permis au service de la commune centre, qui dispose de la

46) CE, 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont-de-Barr.

47) article R. 2221-1 du code général des collectivités territoriales

maîtrise de la ressource par l'intermédiaire de sa position au sein du Syndicat mixte du barrage du Gouët, d'imposer ses vues. La régie de l'eau bénéficie en effet d'une capacité de production de l'ordre du double de ses besoins qui lui permet d'alimenter la distribution d'eau d'une commune et celle desservie par deux syndicats mixtes. Disposant, au sein de l'agglomération briochine et de ses environs, de la maîtrise de la ressource et de l'essentiel du traitement de l'eau utilisée, au travers de la station d'épuration du Légué, la commune de Saint-Brieuc oriente la gestion de services présentant objectivement un intérêt communautaire. Une réelle gestion intercommunale contribuerait à mettre fin à la situation où la régie de la commune de Saint-Brieuc est prestataire de service d'autres collectivités. En effet, elle a conclu d'une part des conventions de fourniture d'eau en gros de durée illimitée avec ces collectivités, accords qui constituent des contrats de gérance, que la jurisprudence a défini comme des marchés publics⁴⁸. Elle est d'autre part prestataire de service du syndicat auquel elle est adhérente.

C – La rénovation des cadres de la coopération intercommunale

La rénovation du cadre de la gestion intercommunale devrait permettre de réduire le nombre de gestions intercommunales inachevées.

1 – La gestion intercommunale améliore le service rendu aux usagers

La coopération intercommunale dans un cadre adapté permet aux collectivités de rééquilibrer leurs rapports dans la négociation des contrats et le contrôle de leur mise en œuvre avec les grands opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Le regroupement des services facilite la qualité du service et en unifie le prix pour les usagers. La communauté urbaine de Nantes, constituée en 2001, veut uniformiser en cinq ans les tarifs de l'eau et de l'assainissement sur les 24 communes membres. Sur le territoire communautaire, la majorité des usagers y trouveront avantage avec une baisse des prix de l'assainissement de 1,15 à 10,6 % pour ceux qui habitent les communes où les tarifs sont supérieurs au tarif moyen en 2001 ; les autres, au contraire, devront supporter une hausse de 0,19 à 10,6 %. Le tarif de l'eau convergeant vers les tarifs communaux

48) CE, 7 avril 1999, commune de Guilhaierand-Granges.

actuellement les plus bas, baissera dans vingt communes et augmentera faiblement dans quatre autres communes.

Dans l'agglomération grenobloise, la gestion des services par plusieurs structures locales expliquait la diversité du niveau d'entretien et d'équipement des réseaux d'assainissement des collectivités de cette agglomération ainsi que la variété des modes de gestion. La création en 2000 de la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole a permis de regrouper un ensemble hétérogène comportant un syndicat chargé des grands collecteurs et de l'épuration, trois syndicats et plusieurs communes gérant les réseaux de collecte ainsi qu'un autre syndicat chargé des eaux pluviales. Unifiant la maîtrise d'ouvrage de différents réseaux, cette création a constitué un progrès incontestable pour la gestion des services dont le défaut de cohérence avait été souligné par la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes en 1997.

Au demeurant les communautés d'agglomération et de communes, en redessinant la carte des territoires des services d'eau et d'assainissement, peuvent constituer des espaces pour des appels d'offres attractifs, avec des contrats plus importants à même d'aviver la concurrence entre les grandes entreprises du secteur. Cette concurrence est d'autant plus nécessaire que les structures intercommunales délèguent plus volontiers (64 %) la gestion de leurs services à l'entreprise que les communes. La constitution d'une intercommunalité, avec un périmètre élargi, peut entraîner une baisse du prix de l'eau, comme dans le cas du district de Forbach (Moselle) : la mise en concurrence, sur un territoire plus étendu, a conduit à une baisse de 25,8 % du prix.

2 – Le périmètre de la coopération intercommunale

L'organisation en réseau du service ne permet pas toujours de faire coïncider l'organisation administrative et la réalité géographique, voire technique.

Dans un district de Moselle, le périmètre administratif ne correspond pas au périmètre opérationnel de la distribution de l'eau et provoque des interférences avec des syndicats voisins.

La situation de l'agglomération parisienne en matière d'assainissement est un exemple atypique, tant par une organisation

longtemps centrée, en raison de l'écoulement gravitaire⁴⁹, sur une seule station d'épuration (celle d'Achères, située en aval de Paris), que par le nombre de communes (plus de 300) et d'habitants desservis (8,3 millions), où les quatre départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne assurent le lien entre les réseaux communaux et intercommunaux et les ouvrages de traitement du SIAAP.

Dans le cas de l'agglomération parisienne, un renforcement du rôle des quatre départements et de leur organe de regroupement pourrait être organisé.

Le Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)

La réorganisation de la région parisienne par la création de huit nouveaux départements à partir de ceux de la Seine et de la Seine-et-Oise a conduit à répartir la compétence en matière d'assainissement entre trois niveaux de collectivités. Si les communes restent chargées de la collecte des eaux usées, quatre départements, Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, ont hérité des égouts départementaux gérés par l'ancien département de la Seine.

Le SIAAP a été constitué en 1970 par les quatre départements précités pour prendre la suite de l'ancien département de la Seine dans la gestion des grands ouvrages de transport et d'épuration des eaux usées. Cet établissement public local a le statut d'entente interdépartementale. Si son ressort territorial est celui des quatre départements membres, il dessert aussi des communes, regroupées en syndicats, des départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise. Ainsi le SIAAP recueille les eaux usées de 8,3 millions d'habitants collectées dans **presque** 300 communes. Il est donc en charge des grands axes de transports des eaux usées traversant l'agglomération pour conduire les effluents issus des réseaux départementaux vers les unités de traitement des eaux. Par conventions, les départements concernés sont chargés de l'exploitation et de l'entretien de ce réseau.

Les usines d'épuration des eaux usées sont celles d'Achères (2 100 000 m³/j), de Valenton I (300 000 m³/j), de Colombes (240 000 m³/j) et de Noisy-le-Grand (28 000 m³/j). Les champs d'épandage reçoivent des eaux traitées de l'usine de Colombes à des fins d'irrigation agricole. L'usine d'Achères, la plus importante d'Europe, traite principalement les effluents collectés dans une partie de Paris, dans les Hauts-de-Seine, en Seine-Saint-Denis et la partie ouest du Val-de-

49) Le réseau d'égouts de Paris et du département de la Seine conduisait les eaux usées en aval de la capitale, où elles furent d'abord rejetées directement en Seine à Clichy-la-Garenne avant d'être acheminées ensuite vers des champs d'épandage sis plus en aval à Gennevilliers, Achères, Pierrelaye et Triel.

Marne ; d'autres eaux lui parviennent du sud-est du Val-d'Oise et de la frange est des Yvelines.

Plusieurs usines de traitement des eaux usées (Valenton II, Les Grésillons, La Morée, Noisy-le-Grand II) sont en construction ou en projet pour diminuer la charge de l'usine d'Achères, supprimer l'épandage, compléter le manque de moyens de traitement des eaux et faire face à l'augmentation des volumes collectés. Depuis la construction et la mise en service de l'usine de Colombes (1998), les unités de traitement sont adaptables à l'augmentation du débit admis en station par temps de pluie, diminuant ainsi les volumes d'eaux rejetés en rivière sans traitement. Une autre amélioration environnementale des nouvelles unités est la diminution des nuisances olfactives. L'usine d'Achères est progressivement modernisée et redimensionnée.

Dans un tel ensemble, l'assainissement qui va de la collecte au traitement des eaux usées, partagé entre trois niveaux de collectivités, chacun prélevant une redevance d'assainissement, n'offre pas de solution permettant une vision d'ensemble de la gestion des eaux usées au travers d'un organe unique.

La cohérence souhaitable de la gestion de l'assainissement a conduit à créer au sein du SIAAP une « conférence annuelle de l'assainissement ». Celle-ci, réunie pour la première fois en 2000, établit entre les acteurs (la Région, les quatre départements, les syndicats intercommunaux raccordés au SIAAP et les services de l'Etat), un débat sur la gestion de l'assainissement portant sur les orientations budgétaires, les rapports annuels sur le coût et la qualité du service, les résultats de la collecte et du traitement des effluents et les questions communes sur l'assainissement, afin de favoriser la coordination des politiques suivies par les diverses collectivités intéressées.

III – Le contrôle de la performance à renforcer

L'amélioration de la qualité du service doit être poursuivie puisque, en 1998, 8 % de la population métropolitaine a été desservie par une eau dont au moins 5 % des résultats d'analyse n'étaient pas conformes pour la microbiologie⁵⁰. Par l'application stricte de plusieurs obligations réglementaires et la mise en oeuvre de moyens additionnels, les collectivités peuvent, en contribuant à la qualité des eaux brutes, agir sur la qualité des eaux distribuées *in fine*. Une amélioration de l'information des collectivités et du public sur le fonctionnement des services d'eau et d'assainissement doit également être recherchée. En effet, si les lois des 2 et 8 février 1995, et le décret du 6 mai 1995,

50) Source : ministère de l'emploi et de la santé-IFEN, septembre 2000.

comprennent des dispositions favorables en ce sens, force est de constater que le compte rendu technique et le rapport annuel sur le prix et la qualité du service, prévus par ces textes, sont souvent demeurés la simple description du service et des moyens mis en œuvre.

Les conséquences d'une insuffisante maîtrise des services par les collectivités territoriales plaident en faveur de la mise en œuvre d'outils efficaces de mesure de la performance. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont attachées à examiner les moyens développés à cette fin et à suggérer quelques pistes.

A – Quelques facteurs déterminants pour la qualité de l'eau distribuée

Assurer la qualité des eaux brutes, par la protection des captages, la diversification de la ressource ou encore une meilleure maîtrise des effluents, est primordial pour obtenir une bonne qualité de l'eau distribuée. Les lacunes dans la préservation de l'eau brute conduisent au mieux les collectivités territoriales à un traitement spécifique et coûteux de l'eau avant distribution, et, au pire, à l'impossibilité pure et simple de produire de l'eau d'une qualité suffisante pour être distribuée.

Ainsi, le Syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre (Côtes d'Armor) procède à un affinage spécifique de l'eau, son action de préservation de la ressource n'ayant pas, à ce jour, permis de restaurer la qualité des eaux brutes. L'action curative nécessitée par la mauvaise qualité de l'eau brute occasionne une ponction plus forte sur la ressource et renchérit le coût de production de 11 à 14 %. De plus, le syndicat doit assurer l'évacuation des résidus issus de la potabilisation de l'eau dans des conditions particulières, en raison de leur charge en chlorures.

1 – La protection des captages pour préserver la qualité des eaux brutes

La qualité de l'eau brute influe sur la qualité de l'eau distribuée, et conduit à ce que cette dernière ne respecte pas toujours les obligations définies par les normes en vigueur. Les eaux brutes non conformes aux valeurs minimales définies par des paramètres physiques, chimiques et microbiologiques ne peuvent pas être utilisées pour la production d'eau alimentaire, sauf dans certaines conditions particulières.

Comme prévu par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les collectivités territoriales, pour protéger les eaux brutes, doivent déterminer l'étendue des périmètres de protection entourant les points de

captage ainsi que les servitudes qui leurs sont attachées. La loi de 1992 accordait à cet égard un délai de cinq ans pour mener à bien la protection réglementaire de l'ensemble des points de captage existants.

Pourtant, la ville de Saint-Etienne, par exemple, n'a entamé les premières démarches pour respecter l'obligation de protéger ses captages qu'après le délai de 5 ans sus-mentionné. Prévue depuis plusieurs années, la procédure d'enquête publique n'est pas à ce jour programmée. En outre, alors qu'elle est exposée à des risques réels, la prise d'eau principale de la ville ne dispose pas de station d'alerte.

A l'instar de cette collectivité, un nombre important de communes n'a toujours pas institué de périmètres réglementaires de protection autour des points de prélèvement, comme l'a récemment montré, dans le cas de la Bretagne, le rapport public particulier de la Cour sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne » (2002).

Au-delà des protections réglementaires des captages, d'autres moyens peuvent être mis en place, comme le montre l'exemple d'un important établissement public de coopération intercommunale de la région Rhône-Alpes. Afin de préserver l'atout majeur que constitue l'eau naturelle issue du vaste champ de captage, cet établissement investit en permanence pour assurer la sûreté de cette ressource (création de barrières hydrauliques, développement de captages secondaires, mises au point de riposte en cas de pollution du cours d'eau).

2 – La recherche d'une diversification de la ressource

En complément des actions de prévention contre la dégradation de la qualité de l'eau brute, certaines collectivités diversifient l'accès à la ressource pour assurer la sécurité de leur approvisionnement. C'est ainsi que l'interconnexion des réseaux offre une solution de secours en cas de besoin. Un syndicat de la région Ile-de-France dispose de ressources diversifiées : des réserves d'eau potable, des interconnexions de secours avec d'autres sous-bassins de la Seine ainsi que des puits de ressources à l'abri de toute pollution accidentelle.

Une ville du sud de la France, par ses choix d'investissement, garantit la disponibilité de l'eau traitée. L'interconnexion des usines de traitement entre elles et les réserves situées aux extrémités des réseaux, surveillées en permanence, permettent de pallier des insuffisances ponctuelles par un système de compensation automatique et de déceler les anomalies avant qu'elles n'affectent la distribution aux abonnés. Le

maillage des réseaux réalisé assure une alimentation constante du réseau en réduisant le risque de manque d'eau au compteur.

En revanche, la régie de Laval (Mayenne) s'est tournée vers l'étude de solutions alternatives de diversification et de sécurisation des prélèvements qui n'ont pas abouti à ce jour. Elle retarde ainsi l'obligation de mettre en place un périmètre de protection de sa prise d'eau, au surplus nécessaire par la dégradation de la qualité des eaux brutes dans les rivières du bassin de la Mayenne.

3 – La nécessité d'une meilleure maîtrise des effluents

Le décret n° 94-469 du 3 juin 1994 organise les conditions du traitement des eaux résiduaires urbaines en application de la directive européenne. Il prévoit la fixation d'une carte de l'agglomération⁵¹ et d'objectifs de réduction des flux de substances polluantes⁵². Ainsi, pour l'agglomération parisienne, la carte a été fixée par arrêté inter-préfectoral du 17 octobre 2000 après l'avis de 311 communes et 25 syndicats intercommunaux. Toutefois, les objectifs de réduction des flux de substances polluantes doivent encore être précisés. Dans bon nombre de communes, par ailleurs, le zonage d'assainissement prévu par l'article L. 2224-10 du CGCT et le programme d'assainissement prévu par le décret précité ne sont pas encore établis. De la même manière, les autorisations ou déclarations de prélèvement, les autorisations de rejet des stations d'épuration et d'épandage des boues d'épuration ne sont pas toujours respectées par les collectivités territoriales. Les collectivités contrôlent parfois de manière insuffisante le raccordement des industriels au réseau de collecte des eaux usées, soumis à leur autorisation aux termes de l'article L. 35-8 du code de la santé publique. Or les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (voir infra) prévoient que toutes les collectivités doivent établir ou réviser les conventions de raccordement avec les établissements industriels ou commerciaux dont elles prennent en charge les effluents.

Le service de l'assainissement de Saint-Etienne se caractérise ainsi par d'importants effluents provenant d'établissements industriels dont la plupart déversent leurs eaux usées sans convention ou sans l'autorisation expresse prévue par le règlement de service. Si l'on excepte les 68 entreprises qui disposeraient d'une convention spéciale de déversement, il n'est pas assuré que ces industriels paient une redevance proportionnelle à la pollution qu'ils rejettent ou soient assujettis au paiement d'une

51) article R. 2224-10 du Code général des collectivités territoriales.

52) articles R. 2224-17 et R. 2224-18 du Code général des collectivités territoriales.

participation, prévue par le code de la santé publique, s'ajoutant aux redevances d'assainissement.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a pu constater, pour des services communaux d'assainissement traitant des effluents pour l'essentiel d'origine industrielle (72 % dans un cas, 97 % dans l'autre cas), que les conditions de participation des entreprises raccordées avaient parfois été fixées tardivement, après l'ouverture de la station d'épuration, et qu'il n'existait pas de correspondance entre la participation demandée, qui avantageait les industriels au détriment des autres usagers, et les coûts de traitement des effluents.

Les collectivités sont pourtant incitées financièrement par les agences de l'eau à améliorer leurs performances en matière d'assainissement. Ainsi, la prime pour épuration versée par les agences de l'eau aux maîtres d'ouvrage varie en fonction de la performance des stations d'épuration. L'aide au bon fonctionnement de l'assainissement des collectivités (ABF), qui se décline en aides spécifiques selon les agences de l'eau, incite les collectivités à une gestion efficace de leurs systèmes d'épuration des eaux usées.

4 – La nécessité d'une surveillance opérationnelle et d'une application stricte des prescriptions réglementaires par les collectivités

La mesure de la performance opérationnelle des services d'eau et d'assainissement améliore la maîtrise de la gestion et permet, d'une part, d'atteindre plus facilement les objectifs qualitatifs fixés par la collectivité et, d'autre part, d'obtenir une plus grande transparence du service.

a) En matière de qualité de l'eau distribuée

La surveillance de la qualité de l'eau revient à la personne responsable de sa production et de sa distribution. Le contrôle sanitaire assuré par l'Etat prend la forme de contrôles ponctuels à différents stades de la production et de la distribution de l'eau et d'une fréquence variable en fonction du contexte local de la production et de la distribution. En cas de non-conformité de la qualité des eaux aux limites de qualité réglementaires, la collectivité responsable est tenue de prendre toute mesure appropriée pour protéger l'utilisateur et arrêter un programme d'amélioration de la qualité des eaux distribuées.

L'eau destinée à la consommation humaine

Les critères de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine sont aujourd'hui définis par le décret du 20 décembre 2001, transcription en droit interne des dispositions de la directive européenne du 3 novembre 1998.

La réglementation en vigueur prévoit que les eaux destinées à la consommation humaine doivent remplir trois conditions cumulatives : elles ne doivent pas contenir une concentration de micro-organismes, de parasites ou autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes ; elles doivent être conformes à des limites de qualité obligatoires (31 paramètres) et satisfaire à des références de qualité (25 paramètres) qui n'ont qu'une valeur indicative.

Les références de qualité indicatives, permettent, outre l'évaluation des risques pour la santé, le suivi des installations de production et de distribution.

Les contrôles opérés par la régie de Saint-Brieuc ont mis en évidence des teneurs en nitrates trop élevées, tant pour l'eau brute d'approvisionnement que pour l'eau distribuée. Ces taux non conformes ont perduré pendant plusieurs semaines au cours des années 1998 à 2000. La collectivité a choisi d'agir pour améliorer la qualité de l'eau distribuée par la reconquête de la qualité des eaux brutes.

La ville de Marseille compte encore quelques branchements dits à jauge, système qui, outre le gaspillage qu'il induit, est parfois la cause de manque d'eau, d'accidents graves et de risques sanitaires liés à l'altération de la qualité de l'eau stockée dans les citernes. La ville a mené une campagne de suppression systématique de ce mode de distribution à l'occasion de travaux de renouvellement ou à la demande d'abonnés. La démarche incitative entreprise par la ville pour éliminer totalement ce type de branchement n'a toutefois pas porté tous ses fruits ; si les branchements réalisés ont permis la pose d'un compteur, les problèmes d'hygiène et de santé liés à l'installation interne des immeubles demeurent. La ville de Marseille, n'ayant pas opté pour une démarche contraignante, doit trouver les moyens de convaincre les propriétaires et syndicats de modifier leurs installations.

Au-delà des critères sanitaires fixés par la réglementation, la qualité des eaux distribuées mériterait aussi d'être encadrée pour d'autres paramètres chimiques ; certains critères de qualité de l'eau (titre alcalimétrique, dureté, acidité...) conduiraient à améliorer le fonctionnement et la durée de vie des installations.

b) En matière de rejets issus de l'assainissement

Aux termes de l'article L. 2224-8 du CGCT, les communes prennent obligatoirement en charge les dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif et celles concernant le contrôle des systèmes d'assainissement non collectif. Leur action doit s'inscrire dans le cadre des objectifs définis par la directive européenne du 21 mai 1991, relative aux eaux résiduaires urbaines qui indique les niveaux de collecte et de traitement des eaux domestiques, des eaux non domestiques raccordées au réseau urbain et des boues des stations d'épuration. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses textes d'application fixent les procédures, prescriptions et normes de rejets minimales. Dès la fin 1998 dans les zones sensibles, dès la fin 2000 pour les agglomérations supérieures à 15 000 équivalents habitants et avant la fin 2005 pour toutes les collectivités, le dispositif relatif aux eaux résiduaires urbaines doit être mis en place afin de respecter les objectifs de qualité des eaux réceptrices.

Les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes montrent que les collectivités ne se sont pas suffisamment appliquées à contrôler la performance de leurs systèmes de collecte, aussi bien que de traitement, des eaux résiduaires urbaines.

Ainsi, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes avait déjà critiqué en 1996, l'utilisation par la ville de Saint-Etienne de la rivière le Furan comme collecteur d'eaux usées. Les eaux usées sont toujours dirigées vers la station d'épuration qui n'est pas en mesure de les traiter totalement par temps de pluie. Une partie importante de la pollution est ainsi déversée dans le milieu naturel sans traitement. Elle contribue pour une large part à la dégradation de la qualité bactériologique de l'eau de la Loire en aval de la confluence et dans une grande partie du département. La ville de Saint-Etienne devra donc revoir son système d'assainissement pour répondre aux obligations résultant de la réglementation française et communautaire et aux orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne approuvé en 1996.

Afin de parer aux apports importants d'eau pluviale qui perturbent le traitement épuratoire, la ville de Marseille a mis en place un traitement des premières eaux pluviales qui sont le plus polluées. Cependant en raison du réseau unitaire en centre-ville la station d'épuration est vite saturée en cas d'orages violents. Parmi les unités de traitement du SIAAP (Ile-de-France), l'usine récente de Colombes et l'unité de clarifloculation d'Achères mettent en œuvre un cycle de traitement adapté qui assure l'épuration des eaux collectées par temps d'intempéries. Une installation relativement récente, comme celle de Valenton I (1992) est chroniquement en surcharge, évacuant ses rejets,

traités selon les possibilités de l'usine, en amont d'une prise d'eau alimentant une usine de potabilisation d'eau pour la ville de Paris. Selon le syndicat, cette situation sera nettement améliorée avec la mise en service de Valenton II qui comprend une unité spécifique de traitement des effluents par temps de pluie.

La collecte des eaux usées est aussi perturbée par l'intrusion d'eaux parasites en raison de la mauvaise qualité des réseaux. Les flux ainsi collectés viennent perturber les performances de la station d'épuration, du fait de ses capacités d'absorption hydraulique mais aussi des performances épuratoires à cause de la dilution des eaux à assainir. Ces défaillances conduisent généralement les collectivités soit à surdimensionner leurs installations, soit à utiliser une dérivation pour évacuer la surcharge hydraulique. Ainsi, la station d'épuration Aquapole de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole a été prévue pour épurer la quasi-totalité des eaux usées par un traitement physico-chimique et pour ne traiter biologiquement qu'une partie des flux résultant de ce premier traitement. Du fait de l'irrégularité des débits entrants à la station, la moitié des flux seulement subit un traitement biologique. Le taux de dépollution de 38 % pour un taux de collecte de 62 % entraîne des rejets dans le milieu naturel qui dépassent les normes. L'extension prévue du traitement biologique devrait permettre de garantir un certain niveau de conformité des eaux.

S'agissant des rendements épuratoires des stations d'épuration, ils peuvent également ne pas être à la hauteur des performances attendues. Il en résulte des dépassements de seuil de pollution en sortie comme cela a pu être relevé jusqu'en 2001 à la station de Saint-Fons de la communauté urbaine de Lyon, la plus importante de l'agglomération lyonnaise. En outre cette station incinère les boues sans respecter la réglementation concernant l'émission de rejets atmosphériques.

Dans le cas de la Communauté urbaine de Lille, les dysfonctionnements du système d'assainissement et le défaut de surveillance des stations d'épuration exploitées par des entreprises se traduisent par des rejets d'eaux usées directement dans le milieu naturel en dépit d'un accord international pour la protection de l'Escaut signé le 26 avril 1994. A l'inverse, le contrôle de la qualité d'autres installations de la zone a permis d'améliorer la qualité des rejets et de contribuer ainsi substantiellement à l'amélioration de la qualité des eaux de l'estuaire.

B – Les outils existants du contrôle de la performance des services d'eau et d'assainissement

Les collectivités territoriales, qu'elles exploitent le service en régie ou qu'elles en aient délégué la gestion, ne mesurent ni ne contrôlent le plus souvent, la qualité du service rendu aux usagers.

Lorsqu'elles ont confié la gestion de leur service à un exploitant privé, pour une compétence et une expertise qu'elles jugent ne pas avoir, les collectivités disposent rarement des compétences nécessaires à l'organisation du contrôle de la performance du service délégué. Par ailleurs, les exploitants en régie comme les titulaires des délégations de service public affichent plus volontiers les moyens qu'ils mettent en œuvre que des résultats sur lesquels ils s'engageraient.

1 – Des engagements des exploitants portant davantage sur les moyens que les objectifs

Une réglementation sanitaire ou environnementale plus contraignante ouvre un espace de développement à de nouvelles techniques. Dès lors les exploitants mettent en avant la performance des moyens mis en œuvre sur le plan technique et la compétence diversifiée de leurs ressources humaines. Cette promotion de la qualité des moyens a pu conduire les collectivités territoriales à se satisfaire de moindres engagements sur les résultats.

Le SIVOM de la Baie (Côtes d'Armor) a choisi le procédé de potabilisation de l'eau utilisant la technique membranaire⁵³, convaincu que cette technique, encore peu implantée sur le territoire national, apporterait une réponse à la dégradation de la qualité des eaux brutes polluées par les nitrates et les pesticides. La chambre régionale des comptes a néanmoins constaté que si l'eau produite est de bonne qualité en sortie d'usine, il n'en est pas de même au robinet chez l'utilisateur puisque cette eau, produite en quantité insuffisante, doit être mélangée à de l'eau d'autres provenances, chargée en nitrates.

53) La nanofiltration consiste à filtrer l'eau sous pression à travers des membranes dont les porosités sont 10 000 fois plus fines qu'un cheveu. Ces membranes filtrent les micropolluants les plus difficiles à éliminer (virus, bactéries, pesticides...) et la totalité des composants organiques. Elles constituent en plus une barrière sélective, car elles permettent de réduire une bonne partie des sels minéraux contenus dans l'eau de rivière.

Les exploitants ont aussi fréquemment recours à des démarches (certification ISO, normes de service AFNOR P 15-900, chartes qualité) ayant vocation à donner aux usagers l'assurance d'une bonne gestion. Or la labellisation ou les engagements contractuels relatifs à la qualité se limitent essentiellement à garantir la mise en oeuvre de moyens et ne mesurent que rarement les résultats obtenus.

La filière d'élimination des boues offre également une occasion de développement technologique et économique aux exploitants des services d'assainissement. Le décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 soumet les producteurs de boues d'épuration à des règles plus strictes en matière d'épandage, afin d'assurer la protection sanitaire et de préserver le milieu naturel. L'accroissement des coûts d'élimination en raison de la rareté des terres disponibles pour l'épandage et de l'obligation de stabilité physico-chimique de composition des boues a conduit les exploitants de stations à délaisser progressivement l'épandage agricole et à rechercher d'autres voies d'élimination des boues d'épuration. La mise en décharge contrôlée de ces boues ne peut plus être considérée comme une solution depuis le 1^{er} juillet 2002, puisque seuls les déchets ultimes (cendres) peuvent y être entreposés. Les techniques de préparation et d'incinération des boues ont alors été développées par les grandes entreprises.

2 – Peu de sanction des défaillances

Les conventions de délégation de service public font rarement mention d'exigences qualitatives autres que celles prévues par la réglementation sur le plan sanitaire (qualité de l'eau) et sur le plan environnemental (rejets des stations d'épuration). Dans ces conditions, il existe peu de critères objectifs permettant aux collectivités de sanctionner un quelconque manquement du délégataire.

Le critère de la qualité peut tenir une place prépondérante dans le jugement des offres proposées par les candidats à une délégation, mais les engagements pris au moment de la signature du contrat sont rarement soumis à un régime de sanction en cas de manquement. Ainsi, la ville de Marseille qui avait placé la qualité au premier rang des critères de jugement de l'offre d'affermage de son service d'assainissement, matérialisée contractuellement par l'obtention des normes ISO 9002 et ISO 14001 et par leur maintien, n'a fixé aucune contrainte ou sanction en cas d'échec de la certification du délégataire. Cette exigence de qualité a pourtant justifié une fraction de la rémunération du fermier au titre de charges clairement identifiées.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que les sanctions, notamment financières, lorsqu'elles sont prévues, ne sont pas

toujours mises en oeuvre. Leur modicité et leur champ d'application restreint ne permettent pas de considérer que les contrats établissent un lien entre la qualité du service et la rémunération de l'exploitant.

L'avenant du 11 décembre 1997 à la convention de régie intéressée conclue par le SEDIF prévoyait une sanction financière pour défaut de qualité de la prestation (qualité de l'eau, du service rendu aux usagers, d'exploitation du réseau) mais celle-ci restait limitée au regard des enjeux financiers du contrat. Ces dispositions contractuelles ne constituaient, selon le SEDIF, qu'une étape préliminaire à une démarche globale d'amélioration continue du service de l'eau. Les réflexions engagées depuis lors ont en effet conduit à la conclusion en décembre 2002 d'un nouvel avenant prévoyant la mise en œuvre d'engagements contractuels de résultats du régisseur, assortis notamment d'une application éventuelle de pénalités dont le montant unitaire peut atteindre 100 000 €.

Le syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre (Côtes-d'Armor), prévoit de garantir le système contractuel de pénalités par un cautionnement du délégataire de 75 000 € qui, s'il a le mérite d'exister, reste modique au regard du montant du contrat sur sa durée.

Le contrat passé par la ville de Tonneins (Lot-et-Garonne) établit un lien entre la qualité de la gestion du fermier et sa rémunération. Une disposition prévoyait un partage des gains de productivité entre les abonnés et le fermier lorsque les progrès seraient dus à une amélioration de la gestion propre du fermier. Ce mécanisme, qui ne concernait cependant que l'augmentation de la rémunération du délégataire et non sa diminution en cas de mauvaise gestion, n'a pas été mis en œuvre.

Le Syndicat d'assainissement de l'agglomération nantaise (SAAN) intéresse financièrement le délégataire à sa recherche d'une meilleure performance de la qualité des effluents rejetés et de la valorisation des boues.

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole a introduit dans le contrat de délégation de son service de l'assainissement un mécanisme d'intéressement du délégataire aux performances de la station d'épuration. Elle lui rétrocède une partie de la prime versée par l'agence de l'eau à l'occasion de la diminution de la pollution. Ce dispositif mériterait d'être amendé dans la mesure où il repose sur une exigence de qualité d'épuration inférieure à celle qui découle des nouvelles normes. Les travaux réalisés par le délégant en vue d'augmenter la capacité de traitement biologique de la station entraîneront une augmentation automatique de la prime d'intéressement

du délégataire alors même que l'amélioration de la performance de la station ne lui serait pas directement imputable.

3 – Quelques initiatives prises pour organiser le contrôle de la performance

Malgré tout, des dispositifs facilitant le contrôle de la performance des services ont été négociés par quelques grandes villes, à l'occasion du renouvellement des contrats, comme dans une ville du sud de la France : ils portent sur l'opportunité des achats de matériels, l'approbation de nouvelles méthodes ainsi que sur la programmation hebdomadaire des travaux par la société chargée de l'exploitation du service.

Certaines collectivités de moindre taille affichent également la volonté de mettre en place un contrôle de la performance. Le contrat de délégation conclu récemment par un syndicat mixte de Bretagne précise le contenu des comptes rendus que le délégataire doit produire à l'autorité délégante en y introduisant la notion de performance et les conséquences financières qui s'y rattachent. Le contrat prévoit la mise en place d'un comité de pilotage, composé de représentants de la collectivité, de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt et du délégataire. Réuni chaque trimestre, il devrait examiner les chiffres clés de l'activité, le tableau de suivi des indicateurs, notamment ceux relatifs à la qualité, la planification des actions à venir et l'état d'avancement des travaux de renouvellement.

Hormis les obligations qui incombent à tout exploitant du point de vue du respect des règles de santé publique et de préservation de l'environnement, les contrôles de la performance des services en régie sont rares.

Cependant certaines régies disposent d'un service qualité qui regroupe des personnels qualifiés. La principale observation adressée à une ville de l'ouest de la France, dans le précédent rapport de la Cour des comptes en 1997, portait sur la qualification de son personnel. Depuis lors, cette régie consacre un important effort de formation aux nouvelles techniques applicables dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et à la mise en œuvre des nouvelles normes européennes.

Le contrôle de la qualité est défini par une ville de Bretagne plus largement que le seul contrôle de la qualité de l'eau et des effluents. Il comprend notamment le suivi des industriels raccordés, la valorisation des déchets, les relations avec les abonnés ou la fonction de conseil à l'exploitation. Un agent désigné « responsable ISO » est affecté au suivi de la certification de la station d'épuration.

C – Des pistes en vue d’un meilleur contrôle de la performance des services de la part des collectivités

L’amélioration de la qualité est en tout état de cause dépendante des moyens de contrôle de la performance que peuvent mettre en œuvre les collectivités. De ce point de vue, des moyens existent qui pourraient être mieux utilisés. Les efforts pour fixer des indicateurs sont encore trop récents pour avoir produit des effets significatifs.

1 – Des références permettant de fixer des objectifs de qualité et quantité

La loi sur l’eau du 3 janvier 1992 a créé les schémas directeurs d’aménagement et de gestion de l’eau (SDAGE⁵⁴), définis pour chacun des six bassins hydrographiques métropolitains, qui ont pour vocation d’organiser les différents usages de l’eau. Afin de fixer les orientations fondamentales d’une gestion équilibrée de la ressource en eau, ils comportent un état des lieux, établissent des objectifs de long terme en matière de quantité et de qualité et indiquent les grands aménagements nécessaires pour pouvoir les atteindre. S’ils ne concernent pas directement la distribution d’eau potable, ils déterminent en partie les conditions de traitement de l’eau par les collectivités territoriales. En donnant à celles-ci des objectifs en matière de rendement épuratoire ou de qualité des eaux brutes, les schémas permettent des comparaisons et fournissent des références utiles aux collectivités gestionnaires. Ils permettent, progressivement, de structurer les efforts de reconquête de la qualité de l’eau.

Les schémas d’aménagement et de gestion de l’eau (SAGE⁵⁵) constituent la déclinaison des SDAGE pour les unités hydrographiques que sont les sous-bassins ou groupements de sous-bassins. Leur mise en place peut être jugée lente et elle n’est toujours pas exhaustive, sept ans après la promulgation des SDAGE intervenue en 1996. Ainsi, en janvier 2003, sur 90 SAGE envisagés, dix seulement étaient élaborés et approuvés, dont six dans le seul bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Cette situation s’explique, comme l’a montré la Cour dans son rapport 2002 sur la protection de la ressource en eau en Bretagne, par l’absence fréquente de maître d’ouvrage compétent sur le périmètre d’un projet de SAGE. De fait, à de rares exceptions, les communautés locales de l’eau, établissements publics prévus par l’article L. 213-9 du code de

54) Articles L. 212-1 et –2 du Code de l’environnement.

55) articles L 212-3 et suivants du Code de l’environnement.

l'environnement et destinés à grouper les acteurs locaux intéressés par la gestion des ressources en eau, n'ont pas été créées.

Ces retards sont regrettables car les SAGE, en fixant des objectifs de qualité et de quantité de la ressource à l'échelon territorial, sont de nature à fournir aux collectivités de précieuses références pour la performance de leurs services d'eau et d'assainissement.

2 – Une meilleure utilisation des outils de suivi existants par les collectivités

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont constaté que les outils dont disposent les collectivités territoriales pour contrôler la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement n'étaient pas suffisamment développés. Pourtant, le renforcement de ces outils permettrait aux collectivités territoriales de pouvoir exiger de l'exploitant les informations nécessaires à l'appréciation de la qualité du service.

La qualité du service doit pouvoir être appréciée par les élus grâce à des indicateurs adaptés qui rendent véritablement compte du service rendu. Ils portent sur la garantie durable d'un approvisionnement sécurisé, la continuité de la prestation assurée notamment par la pérennité et la sécurité des installations (maintien en état et renouvellement), la qualité de l'eau distribuée et des rejets (effluents rejetés, gestion des boues) et sur le respect de normes de service relatives à la relation avec les usagers.

Dans ces domaines, les résultats constatés, grâce à ces indicateurs réunis dans un tableau de bord synthétique, permettent, en les rapportant aux objectifs adaptés préalablement définis, de mesurer la performance de la gestion du service. La performance obtenue peut elle-même avoir une incidence, contractualisée, sur les moyens alloués au service dans le cas d'une régie et, dans le cas d'une délégation, sur la rémunération de l'exploitant en distinguant ce qui relève de l'autorité délégante et ce qui est de la responsabilité du délégataire.

Or, l'information dont disposent les collectivités territoriales sur leur service d'eau et d'assainissement reste souvent trop descriptive, que le service soit géré en régie ou délégué. Elle ne permet pas d'évaluer le niveau de qualité atteint et ne facilite pas l'information utile de l'utilisateur. La majorité des collectivités n'est en mesure de produire, hormis les informations légales et réglementaires, qu'un tableau de suivi partiel.

La ville de Saint-Etienne (Loire) n'établit ainsi aucun tableau de bord sur le suivi de la performance des services. Elle dispose d'informations limitées relatives aux relations avec les usagers, mais ne

connaît pas de manière satisfaisante toutes les données qui conditionnent l'appréciation de la continuité du service. Deux avenants aux contrats de délégation, signés en juillet 2003, prévoient la production par le délégataire d'un tableau de bord mensuel destiné à suivre les conditions d'exploitation du service. Ils devraient contribuer à l'amélioration de la connaissance de la qualité du service rendu.

La loi du 8 février 1995 impose aux délégataires de service public de fournir aux délégants avant le 1^{er} juin de chaque année un rapport devant faciliter le contrôle. En général, ce rapport ne comporte qu'une analyse succincte de la qualité du service. Les informations données sont trop parcellaires, faute de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs reconnus. Ainsi le rapport de la SAUR, délégataire du syndicat d'assainissement du Canton de l'Oisans (Isère), ne mentionne-t-il pas les éléments concernant la présentation et la nature du service, les caractéristiques du contrat de délégation, les chiffres clés, les événements significatifs survenus au cours de l'exercice, ni les indicateurs sur la performance du service.

3 – Des pistes méthodologiques

Les exploitants ont souvent défini, aux fins de gestion interne, des indicateurs pour mesurer la performance des services. Alors qu'elles ne disposaient pas de ces informations dans les comptes-rendus techniques, certaines collectivités ont obtenu de leurs propres services dans le cas des régies ou des délégataires, un ensemble d'indicateurs relatifs à la qualité du service.

La mesure de la performance est un outil de dialogue et d'adaptation. Pendant l'exécution du contrat de délégation elle peut avoir des conséquences sur la rémunération du délégataire. Dans le cas de la régie, elle peut agir sur l'affectation des moyens du service.

Les indicateurs pertinents destinés à rendre compte au mieux de la qualité du service devraient être simples à mettre en œuvre, incontestables dans leur définition et précis dans le protocole de collecte des données, pondérés les uns par rapport aux autres et recueillis selon une fréquence régulière. L'évaluation de la qualité des services d'eau et d'assainissement doit reposer sur des instruments de mesure contractualisés dans le cas des délégations. La transmission par le délégataire de données sur l'exécution du service devrait être accompagnée d'informations méthodologiques. Les collectivités sont souvent dans l'impossibilité de connaître, par exemple, le degré de fiabilité de l'indice de rendement du réseau en raison de doutes sur le système de comptage dépassant le niveau de la tolérance usuelle.

La mise en place de tels dispositifs est assez récente. Pour mesurer le niveau de réalisation des objectifs du schéma directeur d'assainissement, un département d'Ile-de-France prévoit de définir des indicateurs relatifs au service à l'utilisateur, à la protection du milieu et à l'efficacité du système d'assainissement (taux de collecte, nombre de surcharges hydrauliques,...). Certains contrats ont programmé une mise en oeuvre progressive sur trois ans de ces dispositions relatives aux indicateurs de performance pour permettre au fermier de mettre en place les dispositifs nécessaires à leur constitution. La collectivité ne peut pas se dispenser d'une mise en relation des différentes données obtenues pour en éprouver la fiabilité et la cohérence. La Compagnie générale des eaux, délégataire du SIVOM de la Baie (Côtes d'Armor), qui signale des réclamations des usagers pour coupure d'eau ou pour manque de pression non programmées, affirme paradoxalement que la continuité du service n'a pas connu de défaillance. De même, des contradictions ont été relevées entre des données relatives à l'hydrocurage et le taux d'obstruction du réseau ou des branchements.

La mesure de la performance, en prenant certaines précautions, pourrait aussi favoriser la comparaison des compétences entre exploitants de services aux caractéristiques comparables.

Pour pallier l'absence de référentiel reconnu par tous les acteurs, le ministère de l'écologie et du développement durable a chargé dans le cadre d'une convention, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) d'élaborer un ensemble d'indicateurs de performance. Mis au point avec l'appui de l'école nationale du génie rural des eaux et forêts (ENGREF) et de l'école des mines de Paris, 21 indicateurs techniques plus particulièrement destinés aux gestionnaires, techniciens et aux élus ont été expérimentés avec succès par de grandes collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale urbains et ruraux. En outre, 7 indicateurs de synthèse destinés aux usagers, se traduisent, pour chaque rubrique, par une cotation simple et compréhensible par chacun.

Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), interlocuteurs historiques des collectivités locales pour la gestion de leur service d'eau et d'assainissement, ont, elles aussi, développé un nouveau logiciel s'appuyant largement sur les travaux de l'ENGREF. Les indicateurs de performance choisis, proches de ceux retenus par la FNCCR, s'appuient aussi sur l'expérience des DDAF auprès des collectivités locales.

D'autres initiatives ont été prises. L'association française de normalisation mène des travaux en liaison notamment avec le syndicat des producteurs et distributeurs d'eau (SPDE) qui visent à aboutir à une

certification se référant à une nouvelle norme de service spécifique aux services d'eau et d'assainissement.

L'institut de la gestion déléguée (IGD) a signé, en janvier 2002, avec les associations représentant les communes, les départements et les régions, une charte des services publics locaux. Ce document manifeste l'intention de mettre en place dans les contrats de délégation, en nombre limité, les indicateurs de performances, reconnus par le SPDE.

Une convergence récente de l'IGD et de la FNCCR sur une dizaine d'indicateurs, permet à l'ensemble des collectivités locales, de disposer d'un référentiel minimal pour mesurer la performance de leurs services. Toutefois, seul l'ensemble des données issues des 21 indicateurs, agrégées dans une base de données et permettra à chaque collectivité de comparer la performance de sa gestion et d'interpréter les résultats en fonction des caractéristiques du service.

Liste des 21 indicateurs de performance retenus par la FNCCR

| Catégorie | Intitulé |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Qualité de l'eau potable | 1- Conformité réglementaire de l'eau distribuée (<u>microbiologie</u>) 2-Conformité réglementaire de l'eau distribuée (<u>paramètres chimiques</u>) 3-Conformité réglementaire de l'eau distribuée (paramètres indicateurs de qualité témoins du fonctionnement des installations) |
| Continuité et sécurité du service | 4- Nombre interruptions <u>programmées</u> de la fourniture de l'eau pour 1000 abonnés 5- Nombre interruptions <u>non programmées</u> de la fourniture de l'eau pour 1000 abonnés 6- Indice d'avancement de la protection de la ressource (y compris eau importée) 7- Coefficient de mobilisation de la ressource en période de pointe journalière |
| Maintenance du réseau et durabilité du service | 8- Rendement net d'utilisation de la ressource 9- Indice linéaire de pertes et d'eau consommée non comptée 10- Indice linéaire de réparations du réseau 11- Taux de réparations (imprévues) des branchements (%) 12- Indice de politique patrimoniale 13- Taux moyen de renouvellement du réseau |
| Gestion économique et financière | 14- Taux d'impayés 15- Durée d'extinction de la dette contractée par la collectivité 16- Epargne nette moyenne par mètre cube de la collectivité |
| Relations avec les usagers | 17- Coût par m ³ de la solidarité |
| | 18- Efficacité du traitement des demandes écrites des usagers |
| | 19- Taux de respect du délai de fourniture de l'eau aux nouveaux abonnés |
| | 20- Taux global de réclamations écrites |
| | 21- Taux de procédures par lettres recommandées pour factures impayées |

Tableau simplifié par la Cour des comptes - Source FNCCR

Liste des 7 indicateurs synthétiques destinés au grand public

| Libellé des Indicateurs | Unité de mesure | Note |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Qualité de l'eau distribuée | <i>% d'analyses conformes</i> | A-B-C-D |
| Continuité de la fourniture de l'eau | <i>coupures d'eau/1 000 abonnés</i> | A-B-C-D |
| Qualité du réseau | <i>indice linéaire de perte primaire du réseau</i> | A-B-C-D |
| Taux de renouvellement du réseau | <i>% de canalisations remplacées en fonction de l'indice linéaire de perte</i> | A-B-C-D |
| Durée d'extinction de la dette | <i>dette contractée par la collectivité, à l'exclusion de celle du délégataire</i> | A-B-C-D |
| Qualité du service aux usagers | <i>calculée en fonction de trois indicateurs techniques : taux global de réclamations écrites ; efficacité du traitement des demandes écrites ; taux de respect du délai de fourniture de l'eau</i> | A-B-C-D |
| le prix du service pour une consommation annuelle de 120 m ³ | <i>exprimé en euros/m³</i> | <i>euros/m³</i> |

6 indicateurs sont notés sur une échelle comportant 4 niveaux : A (performance la plus élevée) jusqu'à D (performance la plus faible) et le prix pour 120 m³ est exprimé en €/m³.

Il y a lieu de se féliciter de telles initiatives qui témoignent de la prise de conscience des exigences de la gestion de ce service de l'eau et de l'assainissement. Valables tout autant pour les services exploités en régie que pour les services dont la gestion est déléguée, elles devraient trouver une application rapide. Ces références pourraient conduire à une présentation normalisée des indicateurs de performance de la gestion du service, à imposer des obligations en matière de qualité des données et de permanence de la présentation des données d'une année sur l'autre. Imposées par la réglementation, ou définies par un protocole d'accord entre les organismes représentant les collectivités territoriales et les délégataires elles doivent assurer l'information précise par les gestionnaires des collectivités et des usagers et finalement, permettre d'évaluer le rapport entre la qualité et le prix du service rendu.

La mise en œuvre des outils de ce contrôle pourrait aussi être facilitée par le soutien des services de l'Etat notamment aux collectivités de moindre dimension. Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, qui assurent traditionnellement une mission de conseil aux collectivités territoriales, trouveraient alors l'occasion de rénover les modalités, parfois anciennes, de leur assistance auprès des collectivités, qui ne renseignent souvent qu'imparfaitement sur la qualité du service rendu par l'exploitant.

Conclusion et recommandations

Depuis le dernier rapport de la Cour des comptes (1997), la maîtrise des services publics d'eau et d'assainissement par les collectivités territoriales connaît un progrès certain dont la poursuite s'impose face aux coûts croissants que supporte ce secteur d'activité pour assurer aux usagers des prestations de meilleure qualité.

La mise en œuvre des directives européennes sur le traitement des eaux résiduaires urbaines (ERU) ou sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine implique la réalisation d'investissements importants qui continueront d'avoir une répercussion croissante sur le prix des services d'eau et d'assainissement. La directive cadre du 23 octobre 2000 exige en effet le recouvrement sur l'usager des coûts des services d'eau ainsi que des coûts environnementaux et de ressource qui leur sont associés, au moyen d'une tarification incitant à une utilisation adéquate de la ressource. Cette dernière directive oblige ainsi les collectivités territoriales à mener une politique tarifaire cohérente avec les objectifs de protection de l'environnement.

Pour y parvenir, diverses mesures tirant les enseignements des observations des chambres régionales des comptes peuvent être préconisées.

Si l'Etat peut aider les collectivités à mieux maîtriser la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement par un encadrement réglementaire plus précis et par les moyens d'expertise et de conseil qu'il est susceptible de mettre à leur disposition, beaucoup d'améliorations peuvent être attendues des collectivités elles-mêmes.

Les chambres régionales des comptes ont constaté à maintes reprises que le développement de l'intercommunalité était une occasion et un moyen d'améliorer la gestion. Les services d'eau et d'assainissement

en offrent un nouvel exemple. La gestion intercommunale est donc une des voies à privilégier.

Par ailleurs, pour conserver la maîtrise de leurs services d'eau et d'assainissement les collectivités doivent s'attacher à prévoir, dans les contrats de délégation ou dans les règlements intérieurs des régies, les dispositions qui favorisent la lisibilité des informations transmises par les exploitants.

→ La recherche d'une plus grande transparence financière des délégations de service public suppose en particulier que des dispositions réglementaires viennent préciser les conditions dans lesquelles les délégataires rendent compte de leur gestion. La loi du 8 février 1995 a prévu la production par le délégataire d'un compte annuel d'exploitation sans préciser les rubriques minimales qu'il devrait comporter. Or les chambres régionales et territoriales des comptes ont constaté que de nombreux comptes produits par les délégataires restaient sommaires et peu opérationnels à défaut d'être normalisés. L'annonce, par le ministère de l'intérieur, en réponse à la Cour, de l'élaboration en cours d'un projet de décret précisant le contenu des documents devant être produits par les délégataires et du rapport, tant en matière de comptes et de consistance du patrimoine que d'analyse de la qualité du service et des conditions d'exécution du service devrait répondre à la préoccupation de meilleure connaissance du service rendu par la collectivité aux usagers.

Ces nouvelles dispositions devraient pouvoir remédier à trois des principales lacunes identifiées à l'occasion des contrôles : l'absence de possibilité de rapprochement entre les comptes prévisionnels de la délégation et les comptes-rendus annuels ; la difficulté pour les collectivités de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité du compte, à laquelle il pourrait être remédié par l'intervention systématique d'un auditeur externe ; enfin, l'absence de précision sur le régime de la rémunération destinée à couvrir le renouvellement des équipements.

→ La réglementation pourrait aussi faciliter la gestion financière de l'exploitation des services en régie en autorisant la rémunération de leurs liquidités inemployées, comme le recommandait le précédent rapport public de la Cour des comptes (1997). Elle pourrait également assouplir les règles budgétaires applicables aux services publics d'eau et d'assainissement de manière à faciliter l'autofinancement des programmes de travaux neufs. Les régies trouveraient ainsi une incitation directe à une gestion économique plus efficace en constituant l'autofinancement permettant le renouvellement des installations au lieu d'en faire peser directement le poids financier sur les générations futures d'usagers par des hausses brutales du prix de l'eau.

→ Les collectivités territoriales doivent en outre élaborer un programme et des outils de pilotage des services pour assurer un contrôle efficace du fonctionnement de la régie ou de l'exécution du contrat de délégation. Elles doivent assurer en permanence le suivi juridique et financier du patrimoine, notamment celui mis à la disposition du délégataire pour remplir son contrat et le contrôle de la délégation qui s'applique, en particulier, à suivre l'emploi des dotations aux amortissements et des provisions de renouvellement des installations, financées par les usagers. L'organisation d'un contrôle interne permettrait alors un dialogue efficace avec les régisseurs ou les délégataires.

→ La mise en place d'indicateurs de performance reste difficile aussi longtemps qu'un référentiel relatif à la qualité de la gestion des services, reconnu par les partenaires de la gestion des services d'eau et d'assainissement, n'est pas arrêté. Les indicateurs de performance pourraient trouver un prolongement international dans le cadre de discussions en cours au sein de l'organisation internationale de normalisation (ISO). Des comparaisons pourraient alors être établies entre les exploitants des services dont les caractéristiques sont comparables.

→ Au demeurant, une réelle motivation financière doit inciter l'exploitant à assurer une gestion de qualité. Le lien entre la performance et la rémunération du délégataire doit apparaître plus fortement dans les contrats. Une formule d'intéressement de l'exploitant doit bénéficier au délégataire si sa gestion est plus performante. En sens inverse, les sanctions prévues doivent être significatives, garanties par des cautionnements à la hauteur des enjeux financiers et effectivement appliquées par les autorités délégantes.

La gestion des services d'eau et d'assainissement est de plus en plus complexe non seulement techniquement mais aussi sur les plans juridique et financier. Quel que soit le mode d'exploitation du service, les collectivités doivent exercer un réel contrôle afin de garantir les intérêts de l'utilisateur et du contribuable.

Réponses des ministres intéressés

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE
INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

S'agissant du développement de l'intercommunalité

Le dispositif de l'intercommunalité devenu complexe, du fait de l'éventail des formes de coopération proposées, a connu grâce à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale un mouvement de rationalisation, d'harmonisation des règles de fonctionnement et la constitution de périmètres pertinents. L'intercommunalité est aujourd'hui un outil efficace, comme en témoigne la progression continue de la carte intercommunale, qui compte, au 1^{er} janvier 2003, 14 communautés urbaines, 143 communautés d'agglomération et 2195 communautés de communes.

Mais l'objectif est aujourd'hui de poursuivre cette dynamique et les orientations principales sont l'amélioration de la cohérence de la carte intercommunale, un meilleur exercice des compétences par les EPCI, la simplification des règles d'organisation des services communaux et intercommunaux et d'assurer aux EPCI les ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

L'application aux EPCI à fiscalité propre de certaines dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République comme le droit à l'expérimentation et la faculté de désigner un chef de file, témoignent de cette volonté. Mais c'est le projet de loi relatif à la décentralisation, en cours d'examen par le Conseil d'Etat, qui vise à la consolidation des structures et à la simplification de leur fonctionnement.

Des dispositions consacrent la transformation des syndicats intercommunaux et la fusion d'EPCI, dans le but d'une nouvelle rationalisation de la carte intercommunale. Des périmètres d'intervention plus vastes et l'appartenance des communes à une seule structure intercommunale permettront ainsi l'exercice des compétences de façon plus adaptée et la suppression des empilements de structures.

Une autre série de mesures permet de simplifier le fonctionnement des EPCI et d'optimiser l'exercice des compétences transférées en améliorant le dispositif de mise à disposition des services entre communes et EPCI. Certains pouvoirs de police du maire portant sur des objets particuliers pourraient même être confiés à l'exécutif communautaire.

S'agissant de l'amélioration de l'information des élus et des usagers

Différents points peuvent être évoqués.

• S'agissant tout d'abord de l'amélioration de la connaissance des politiques publiques locales, le projet de loi de décentralisation pose le principe de l'évaluation des politiques menées à la fois par l'Etat et par les collectivités territoriales. Il propose également la création d'une instance nationale d'évaluation, qui viendra se substituer au Conseil national des services publics départementaux et communaux, en sommeil. Cette instance sera chargée de formuler des recommandations en matière de règles déontologiques et d'assurer la diffusion d'outils méthodologiques permettant de faciliter les évaluations.

Ce projet correspond à la volonté de voir créer un Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement, organisme consultatif et de recommandation dans ce secteur, qui figurait dans le projet de loi sur l'eau aujourd'hui caduc.

Enfin, la création d'un système d'informations partagées pour l'observation et l'évaluation des politiques locales résultant de l'exercice des compétences confiées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements permettra d'alimenter la réflexion générale des pouvoirs publics et des citoyens, de contribuer à l'évaluation des politiques, mais aussi pour les collectivités de comparer leur situation.

• Sur la tenue de budgets spécifiques

Il est proposé à la Cour d'insérer après le premier paragraphe le texte suivant :

« L'accès aux informations est également facilité par le fait que les budgets de l'eau et de l'assainissement sont désormais tenus selon une nouvelle instruction budgétaire et comptable M. 49 (arrêté du 27 août 2002 relatif à l'approbation de plans comptables applicables au secteur public local et par l'instruction budgétaire et comptable M. 4 du 26 août 2003). Cette nouvelle instruction intègre un certain nombre de procédures nouvelles issues de l'instruction M. 14 des communes et permet de rendre l'information financière plus transparente ».

• Sur le rapport annuel du délégataire

La Cour des comptes souligne les difficultés de contrôle des délégataires de service public par les collectivités territoriales, et en particulier les difficultés de lecture et d'exploitation du rapport annuel prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.

Un projet de décret relatif au rapport annuel du délégataire de service public local est soumis actuellement à la concertation avant sa transmission au Conseil d'Etat. Ce projet a fait l'objet d'une longue gestation, en raison notamment de la réticence de professionnels à organiser une comptabilité précise portant sur la gestion des services délégués. Il convient toutefois de souligner que l'obligation imposée par l'article L. 1411-3 précité est d'ores et déjà remplie, même si, comme le démontre le rapport, l'exploitation des documents est souvent malaisée.

Ce projet de décret prévoit que le contrat de délégation de service public précise l'obligation de la production de documents de synthèse, leur nature, leur présentation et que le rapport de l'article L. 1411-3 comprend différents documents relatifs aux comptes et au patrimoine, à l'analyse de la qualité du service (indicateurs de qualité et de performances), aux conditions d'exécution du service (tarifs pratiqués, mode de détermination et d'évolution).

Son objectif premier est de faciliter l'information et le suivi des services publics par la collectivité responsable. Il doit permettre une meilleure transparence de la gestion des comptes des délégataires de service public, sans toutefois imposer des modèles et des principes de présentation comptable que les délégataires n'auraient pu suivre.

• Sur les commissions consultatives des services publics locaux, *celles-ci sont créées par les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.*

Cette commission, renforcée récemment par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, examine chaque année pour l'eau et l'assainissement les différents rapports évoqués, ainsi qu'un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Elle est également consultée pour avis sur tout projet de délégation de service public ou projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière.

Ces dispositions récentes, que les collectivités territoriales mettent actuellement en pratique, produiront prochainement leurs effets pour une meilleure transparence.

• Enfin, sur le contrôle de légalité confié au représentant de l'Etat dans le département, *je souhaite souligner, même si sa réforme peut sembler ne pas avoir de conséquences directes sur la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement, que celui-ci va être modernisé. Le projet de loi de décentralisation tend à habiliter le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour sa réforme.*

L'inflation des actes transmissibles et l'intervention de nouvelles technologies de l'information conduisent l'Etat au recentrage de son contrôle. S'agissant des actes relatifs aux services publics, qu'ils soient exploités en délégation de service public ou en régie, ces mesures conduiront sans nul doute à une amélioration des pratiques de contrôle.

S'agissant des différents textes récents ou en préparation de nature à améliorer la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement

Différentes mesures ont été prises très récemment ou le seront très prochainement pour permettre l'amélioration directe des services publics de l'eau et de l'assainissement.

- *Il en est ainsi de la loi n° 2003-699 du 30 juillet dernier relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui, bien que visant principalement la lutte contre les inondations, prévoit certaines dispositions ayant des effets sur le bon fonctionnement des services publics de l'eau et de l'assainissement : création d'établissement public territorial de bassin (EPTB) par les collectivités territoriales, pour faciliter à l'échelle d'un bassin hydrographique, la prévention des inondations mais aussi la gestion équilibrée de la ressource en eau (article L. 213-10 du code de l'environnement - CE) ; renforcement des dispositions de l'article L. 211-7 du CE qui permet aux collectivités territoriales d'exécuter des travaux présentant un intérêt général ou d'urgence dans le domaine de l'eau ; création d'un domaine public fluvial des collectivités territoriales.*

- *Le projet de loi portant transposition de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau est actuellement soumis au Parlement. Il pose notamment le principe de la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau, complète les dispositions relatives aux schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), instaure un programme pluriannuel de mesures et un programme de surveillance de l'état des eaux.*

- *Le projet de loi relative à la santé publique, qui devrait être soumis prochainement au Parlement, complète le code de la santé publique sur la très importante question des périmètres de protection des captages, ainsi que sur différentes mesures de nature qualitative en matière de production et de distribution de l'eau.*

- *Enfin, un nouveau projet de loi relatif à la politique de l'eau sera prochainement élaboré, à l'issue du débat national mené par la ministre de l'écologie et du développement durable. A l'image du précédent projet de loi sur l'eau aujourd'hui caduc, il comportera de nombreuses dispositions sur*

les services publics de l'eau et de l'assainissement de nature à remédier aux difficultés relevées par la Cour dans le présent rapport.

Sur la conclusion du rapport

Il me semble important d'indiquer que par dérogation à l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales auprès de l'Etat (article 26-3° de la LOLF du 1er août 2001), le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la possibilité juridique pour les régies du secteur local chargées de la gestion de services publics à caractère industriel et commercial de placer leur trésorerie excédentaire générée par leur cycle d'activité.

Par ailleurs, l'obligation de voter le budget des services publics industriels et commerciaux (SPIC) en équilibre, en vertu des dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, est une application du principe selon lequel les tarifs demandés aux usagers doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu. Ce principe, rappelé par le Conseil d'Etat, dans sa décision du 30 septembre 1996 – Société stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne – permet de s'assurer que les redevances versées par les usagers ne couvrent pas des charges étrangères au service, notamment des dépenses relevant du contribuable.

Il est donc difficile d'autoriser ces services à voter leur budget en excédent d'investissement puisque l'existence de cet excédent peut signifier qu'une partie du tarif n'est pas destinée à couvrir les besoins du service.

Par ailleurs, et à l'instar du fait qu'il n'appartient pas aux usagers de financer les dépenses relevant du contribuable, on peut considérer qu'il ne peut être demandé aux usagers actuels de financer une partie des charges incombant aux usagers futurs, notamment en matière de nouveaux programmes de travaux.

Autoriser les collectivités à voter leur budget en excédent de la section d'investissement viendrait heurter ce principe malgré les avantages économiques que pourrait apporter l'autorisation de constituer des excédents en section d'investissement en vue de travaux futurs. En effet, l'existence de ces excédents permettrait aux collectivités de constituer au fil des ans un autofinancement important pour faire face aux futurs programmes pluriannuels de travaux neufs et d'éviter de faire peser directement le poids financier sur les générations futures d'usagers en provoquant des hausses brutales du prix de l'eau.

Toutefois, les difficultés financières soulevées par la Cour, s'agissant des modalités de financement des travaux de caractère pluriannuel peuvent, en partie, être résolues par le recours au mécanisme des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). En effet, l'article L. 2311-3 du CGCT qui définit le régime des AP/CP pour les communes est également applicable aux SPIC par le renvoi de l'article L. 2221-5 du CGCT qui

dispose que les règles de la comptabilité des communes sont applicables aux régions municipales. Ce dispositif permet ainsi un lissage durant plusieurs exercices du financement des travaux et évite donc la hausse brutale du prix de l'eau.

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Le rapport de la Cour établit notamment un bilan au regard des remarques présentées dans le précédent rapport de 1997.

Plusieurs remarques faites par le précédent rapport de la Cour des comptes avaient conduit à proposer des dispositions nouvelles dans le cadre d'un processus de réforme de la politique de l'eau qui avait débouché sur le vote par l'Assemblée nationale d'un projet de loi en première lecture le 10 janvier 2002.

Le gouvernement a décidé à la mi-2002, de ne pas donner suite à ce projet de loi et d'organiser une concertation plus complète et plus sereine, d'intégrer la réforme de la politique de l'eau dans le processus de décentralisation et dans les principes de la charte de l'environnement approuvée le 25 juin 2003 et de mieux tenir compte de la directive cadre sur l'eau.

La directive du 23 octobre 2000, instituant un cadre communautaire pour une politique européenne de l'eau, tend à développer la transparence de la gestion de l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques en introduisant notamment le principe de récupération des coûts et la consultation des usagers sur les objectifs de protection des milieux aquatiques. Ces nouvelles dispositions font l'objet du projet de loi de transposition adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 avril dernier.

Au plan local, les comités de bassin ont organisé avant l'été des réunions de synthèse des débats sur la politique de l'eau qui se sont principalement organisés autour de ces comités et de leurs commissions géographiques. La synthèse des débats a été mise à disposition du grand public sur le serveur internet du ministère. A la fin de l'année, le 16 décembre, des assises nationales permettront de faire la synthèse des recommandations qui serviront de base à la construction d'une politique de l'eau renouvelée et d'un plan d'action partagé par tous les acteurs. Pourront ainsi être précisées l'ossature d'un projet de loi qui pourrait venir en discussion au Parlement en 2004, mais également les dispositions réglementaires à prendre pour améliorer notre dispositif.

En effet, le débat ne se limite pas à la seule problématique d'une réforme législative que l'on sait d'avance nécessaire, mais il doit permettre d'établir un programme d'actions en vue notamment de satisfaire les objectifs de la directive cadre et d'inscrire nos actions dans le domaine de l'eau dans la stratégie de développement durable que le gouvernement vient d'adopter.

Sans attendre, plusieurs dispositions concernant la mise en place de la protection des captages d'eau ont été incluses dans le projet de loi sur la santé qui doit être prochainement examiné par le Parlement.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a de son côté, engagé les concertations préalables avec les diverses organisations professionnelles concernées pour la définition d'un décret d'application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités locales qui oblige chaque année le délégué à présenter un rapport.

Afin d'améliorer la connaissance du secteur et la transparence des délégations de service, le ministère de l'écologie et du développement durable contribue par ailleurs au financement d'une enquête annuelle sur les renégociations de contrats permettant de suivre l'évolution de la concurrence, des prix et du contenu des prestations.

Le ministère appuie également les travaux engagés par la FNCCR pour la définition et la mise en œuvre des indicateurs de performance. Des travaux à caractère scientifique sont également financés afin de préciser les possibilités techniques et juridiques de clauses contractuelles d'intéressement des délégués à l'obtention et à l'amélioration des performances du service. Enfin, le ministère apporte son concours aux collectivités locales, aux représentants des consommateurs et à des organismes de recherche pour participer au projet international de normalisation des indicateurs de qualité du service rendu à l'utilisateur.

Ces travaux ont pour objectif de mettre à disposition des collectivités locales des référentiels pour le suivi et le contrôle des résultats de leurs services d'eau et d'assainissement dans une perspective de développement durable, c'est-à-dire concernant tant les aspects sociaux et environnementaux qu'économiques, leur facilitant ainsi l'exercice de leur devoir de gouvernance des services, quel qu'en soit le mode de gestion.

Comme souligné par le rapport, la diffusion de l'information sur les résultats obtenus est un élément essentiel d'explication et de justification du prix de l'eau. La concertation en cours a souligné la nécessité de faciliter la diffusion de ces données sur le prix et les performances des services. Les dispositions législatives ou réglementaires nécessaires pour assurer cette transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement seront proposées à l'issue de la concertation engagée.

Dans cette perspective, le rapport particulier de la Cour sur « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement » constitue un élément majeur d'information pour la définition de ces mesures législatives et réglementaires visant à la modernisation des services publics d'eau et d'assainissement.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,
DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES**

Si le rapport de la Cour s'appuie principalement sur des exemples de collectivités de grande taille (communes, syndicats intercommunaux, organismes divers de coopération intercommunale...), l'ensemble des constats effectués concerne également les collectivités de plus petites dimensions situées en zone rurale, qui relèvent plus précisément de l'attention du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR).

Les observations concernent en particulier les points suivants :

- disparités tarifaires,*
- concurrence à renforcer,*
- information insuffisante du public,*
- contenu du cahier des charges de l'exploitation à préciser, notamment au niveau des dispositions relatives :
 - . aux provisions et garanties de renouvellement,*
 - . à l'évaluation des performances,*
 - . aux éléments à fournir pour le contrôle de la délégation.**

Comme le rappelle la Cour, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) exercent traditionnellement des missions de conseil auprès des collectivités rurales, et plus précisément dans le domaine de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement

Afin d'aider les collectivités à mieux répondre aux deux derniers points mentionnés ci-dessus (évaluation des performances, contrôle de la délégation), le MAAPAR a mis en place un certain nombre d'actions.

Depuis 1998, a été développée une application informatique dénommée GSP « gestion des services publics » dont l'objet est la constitution d'une base de données des services d'eau potable et d'assainissement.

Un groupe de travail constitué de représentants de DDAF, de l'administration centrale et de bureaux d'études se réunit environ 2 jours par

mois pour faire évoluer l'outil. La base est régulièrement enrichie, multipliant les possibilités d'exploitation.

Elle propose en particulier une série d'indicateurs de performance dont la liste peut être complétée selon les besoins des collectivités.

Chaque année, cette application est enrichie par de nouveaux modules.

A ce jour la quasi-totalité des DDAF est équipée du logiciel.

Il leur permet d'assurer :

- la procédure de délégation du service,
- la rédaction du rapport annuel,
- la rédaction du rapport d'expertise.

Il est possible en outre de répondre aux multiples demandes d'information qui peuvent être formulées par les collectivités ou les abonnés.

Parallèlement, le groupe travaille à la rédaction de modèles de documents permettant de faire en sorte que les points importants soulevés par la Cour des comptes soient pris en compte.

Le cadre de cahier des charges en cours de rédaction souligne plus particulièrement la nécessité :

- de tenir un inventaire des biens remis à l'exploitant et d'en préciser le niveau de détail,
- de tenir à jour l'ensemble des documents du service (registres des abonnés, plans, etc),
- de prévoir précisément à qui incombe le renouvellement,
- de préciser la liste des indicateurs de performance à suivre et à faire figurer au compte-rendu annuel.

Les données recueillies sur le suivi des indicateurs de performance ont été exploitées en 2002 ; cette démarche sera reconduite tous les deux ans.

L'objectif des travaux actuellement menés est :

- d'affiner la liste des indicateurs les plus pertinents selon le type de collectivité et en fonction de leurs besoins particuliers,
- de fournir des valeurs indicatives sur le niveau de performance des indicateurs les plus utilisés.

Parallèlement au développement du logiciel GSP dans les services déconcentrés du MAAPAR, le ministère participe également aux travaux relatifs à la définition des indicateurs de performance et à l'analyse de leur pertinence en liaison avec les différents intervenants du secteur : ministère de l'écologie et du développement durable, fédération nationale des collectivités concédantes et régies, AFNOR, distributeurs, notamment.

**Réponses des collectivités et organismes
locaux**

REPONSE DU MAIRE DE TONNEINS

La commune de Tonneins a pris acte que la disposition financière concernant un partage des gains de productivité entre les abonnés et le fermier lorsque des progrès sont dus à une amélioration de la gestion propre du fermier n'est pas mise en œuvre.

En réponse, j'ai l'honneur de vous informer qu'un audit des traités d'affermage du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement a été demandé à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

Une renégociation de ce traité et des onze avenants qui s'y rattachent est mise en œuvre avec le concours des techniciens et juristes de Service public 2000.

Notre objectif à terme est de veiller à l'application des clauses du traité d'affermage et d'obtenir une baisse significative des prix reçus pour son compte par le fermier.

REPONSE DU MAIRE DE LANDERNEAU

En ce qui concerne la directive européenne du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires urbaines, imposant une mise en conformité du traitement des eaux usées, y compris en ce qui concerne la valorisation des boues, nous nous heurtons à l'impossibilité de procéder à cette mise aux normes, du fait de la non-parution de l'arrêté d'application de la norme NFU 44095 ainsi que de l'absence de schéma départemental d'élimination des déchets.

En ce qui concerne les causes de disparité tarifaire, il nous paraît dommage de passer sous silence la variation entre collectivités de la redevance de l'agence de l'eau. Pour notre secteur, nous ne comprenons pas la disparité entre les communes de Landerneau et de Pencran, alors que la prestation est exactement la même, du fait de la similitude des réseaux d'AEP et d'eaux usées. Dès 1997, nous sommes intervenus auprès de Monsieur le directeur de l'agence de l'eau Loire Bretagne pour solliciter des explications concernant l'évolution de la redevance « pollution domestique ». Nous avons reçu une réponse le 16 décembre 1997 qui ne nous paraissait pas convaincante. A plusieurs reprises, nous sommes intervenus pour demander les mêmes explications sans pouvoir obtenir davantage de renseignement pour rendre le calcul de la redevance plus lisible. En octobre 2000, la Lettre des Services des Eaux, publiée par la FNCCR, reproduisait un tableau dans lequel on pouvait constater que la redevance « pollution » des agences de l'eau avait fortement évolué, par période de 6 ans, de 1991 à 1999.

En ce qui concerne l'évolution de la redevance, suite au passage en gestion de régie directe du service de l'assainissement, nous confirmons l'observation formulée.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE
L'AGGLOMERATION DE REIMS*

Le district de Reims, maintenant communauté des communes de l'agglomération de Reims, a pris note des remarques formulées par la Cour des comptes et observe que le juge administratif classe désormais les contrats tels que ceux qu'il a conclus avec la Compagnie générale des eaux dans le domaine des marchés publics.

La communauté des communes de l'agglomération de Reims s'attache, actuellement, à examiner les solutions rectificatives permettant de répondre efficacement aux observations formulées, tout en préservant au maximum l'intérêt des consommateurs d'eau.

La Cour donnera acte à la communauté de communes de l'agglomération de Reims du caractère relativement récent de l'avis du Conseil d'Etat qu'elle mentionne dans ses observations.

REPONSE DU MAIRE DE PARIS

A titre liminaire, la ville de Paris précise qu'elle partage assez largement le constat de la Cour des comptes et rappelle qu'elle a engagé, avec les sociétés titulaires de contrats de distribution et de production d'eau, des négociations en vue d'améliorer le dispositif parisien.

La volonté de la ville est d'apporter, par voie d'avenants, des modifications importantes à ces contrats dont un certain nombre répondent directement à des observations figurant dans le projet de rapport.

Sur « La tarification au forfait ou la gratuité subsistent encore »

Un arrêté des Consuls du 6 prairial an XI a fait don à la ville de Paris d'installations hydrauliques (aqueduc de Médicis, installations de pompage en Seine) sous réserve que la ville de Paris fournisse gratuitement en contrepartie l'eau à certains établissements nationaux.

Cet arrêté a été contesté par la ville de Paris dès la fin du XIXème siècle, sans toutefois obtenir son abrogation.

En outre, le Conseil d'Etat consulté par la ministre de l'intérieur a, dans un avis de 1977 reconnu la valeur législative de l'arrêté de l'an XI.

La Ville de Paris est favorable à ce que ce dispositif prenne fin, toutefois, seule une disposition législative, telle que celle figurant dans le projet de loi sur l'eau, qui a été retiré par le gouvernement et qui prévoyait l'interdiction des fournitures d'eau gratuites, pourrait supprimer ce principe de gratuité.

A cet égard, la ville de Paris se propose de saisir le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales afin d'obtenir un avis actualisé sur la portée de l'arrêté des Consuls et les moyens de mettre un terme à la fourniture d'eau gratuite prévue par ce dernier.

En tout état de cause, il est précisé que les volumes concernés par cette gratuité sont très faibles (279 552 m³ d'eau potable et 35 023 m³ d'eau non potable en 2001).

Sur « Les eaux pluviales »

Les collectivités qui constituent le SIAAP et c'est notamment le cas de la ville de Paris, ont des réseaux de collecte des eaux usées qui sont des réseaux « unitaires ». Les eaux usées et les eaux pluviales sont drainées par les mêmes égouts qui les conduisent aux stations d'épuration qui assurent le traitement de ce mélange eau usée et eau pluviale.

Il convient de rappeler qu'à Paris, une participation pour les eaux pluviales est versée par le budget général au budget annexe de l'assainissement (de l'ordre de 15 M€) au titre de la collecte de ces eaux, le montant de cette participation étant calculé par application des règles fixées par la circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1957 concernant l'institution de redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

Par ailleurs, votre rapport souligne, parallèlement aux eaux pluviales, le problème des « eaux claires », qui viennent surcharger le réseau d'assainissement.

A cet égard, concernant les eaux d'infiltration, il convient de noter que la ville de Paris a engagé en 1991 un vaste programme de modernisation de son réseau d'assainissement. Elle consacre chaque année plus de 30 M€ à des travaux de réhabilitation qui ont largement pour but de supprimer toute infiltration dans le réseau.

D'autre part, la ville travaille avec les propriétaires privés à la suppression ou à la réduction des rejets d'eaux de nappe et d'eaux d'exhaure provenant de propriétés privées ou encore à l'établissement de rejet à titre onéreux en cas d'impossibilité matérielle de supprimer ces rejets. Ainsi, la

RATP a été autorisée à rejeter environ 5 Mm³ par an dans le réseau mais doit s'acquitter, en contrepartie de ce service, d'une redevance au budget annexe de l'assainissement de la Ville de Paris ainsi qu'auprès du SIAAP.

De plus, il convient de souligner que si le rendement du réseau d'eau potable est d'un niveau déjà élevé, le programme de travaux et de recherche de fuites envisagé avec les distributeurs dans le cadre des négociations devrait permettre d'aboutir à un objectif de rendement du réseau de 90 %.

Enfin, divers travaux ont permis de réduire la consommation d'eau non potable d'environ 100 000 m³/j au cours de ces dernières années, soit environ 25 % de la consommation totale.

L'ensemble de ces mesures devrait entraîner une diminution de la quantité d'eaux claires déversées dans le réseau.

Ainsi, les efforts engagés depuis une dizaine d'années pour réduire les eaux claires, quelle que soit leur origine, portent d'ores et déjà leurs fruits et seront maintenus dans l'avenir.

Sur « Des charges liées à l'exécution de travaux - Des investissements excédant les besoins du service délégué »

Le rapport de la Cour fait état d'une capacité de production d'eau potable (1 270 000 m³/j) largement supérieure aux volumes distribués (650 000 m³/j) et ce malgré la sécurité d'approvisionnement apportée par les interconnexions de réseaux avec les distribution voisines.

La ville de Paris souhaite rappeler que pour les années 2000, 2001 et 2002, les volumes vendus à d'autres collectivités ont été respectivement de 800, 36.100 et 92.900 m³ d'eau, à comparer avec une production totale qui a varié pendant ces 3 dernières années entre 245 et 250 millions de m³. La vente d'eau représente donc un pourcentage peu important de la production parisienne.

En outre, une partie des surcapacités existantes provient de la forte diminution des besoins de production d'eau potable due à la fois à une baisse de la consommation et à une amélioration du rendement du réseau. L'eau potable étant par ailleurs un produit vital pour la collectivité, il est impératif d'en sécuriser la production et la distribution à la fois par une diversification des sources de production et par des surcapacités permettant de se passer d'une, voire dans un cas extrême de plusieurs usines de production.

Le préfet de région a d'ailleurs indiqué, en page 3 du plan régional d'alimentation en eau potable, que « jusqu'à ce jour, aucun arrêt total de la distribution d'eau n'a été engagé, mais la catastrophe a été frôlée à plusieurs reprises ». Il cite notamment, à ce propos, la période du 9 au 12 novembre 1988 pendant laquelle le syndicat des eaux d'Ile-de-France a du faire face à une série de pollutions graves sur l'Oise, la Marne et la Seine.

Il y a également lieu de rappeler que trois usines ayant une capacité globale de 2 Mm³/j prélèvent de l'eau de Seine entre Choisy-le-Roi et Ivry pour fabriquer de l'eau potable. Une pollution de la Seine peut entraîner l'arrêt de ces installations et obliger la ville de Paris et le syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) à produire l'eau nécessaire à la population desservie à partir d'autres installations.

La surcapacité constatée dans le rapport de la Cour est donc le prix de la sécurité en approvisionnement de la collectivité parisienne.

Sur « L'existence de clauses financières défavorables aux usagers »

Sur ce point, il convient d'abord de faire observer que l'article 41 des contrats de distribution qui prévoit une révision du prix de l'eau en cas de variation des volumes n'a jamais été mis en œuvre, la période actuelle de stagnation des consommations ne favorisera pas non plus sa mise en œuvre.

De plus, comme le souligne la Cour, l'allongement de la période de référence rend improbable l'application de cet article.

Lors des négociations, un compte de résultat prévisionnel basé sur des hypothèses de produits et de charge pour les fermiers ont conduit les parties à définir une prévision de l'économie des contrats sur les années de la délégation restant à courir. Par ailleurs, un plan de renouvellement a été défini. Ce plan énonce les travaux qui devront au minimum être réalisés par les distributeurs sur la période restant à courir des contrats.

Dès lors, la clause de révision prévue à l'article 41 n'aura vocation à être mise en œuvre que dans le cas extrême où les conditions d'exécution du contrat s'éloigneraient substantiellement des prévisions établies contractuellement.

Sur « Les comptes de la délégation de service public - les charges de renouvellement »

Il convient de préciser que ce point a été évoqué lors du conseil d'administration de la SAGEP du 23 avril dernier. A cette occasion, le directeur de la SAGEP a indiqué que celle ci dispose d'un plan de renouvellement extrêmement précis et détaillé, qui permet de calculer une provision théorique en tenant compte de ses possibilités financières. De plus, cette société s'est également engagée à réaliser le programme de renouvellement sur la durée de la concession et à utiliser complètement la provision d'ici à la fin de la concession.

Concernant les deux distributeurs, la Cour rappelle que les contrats de distribution ne prévoient pas l'obligation d'investir la totalité de la « garantie de renouvellement » ou de reverser le trop-perçu au délégant.

A cet égard, la Compagnie des Eaux de Paris a d'ores et déjà fait connaître qu'elle était prête à engager et consommer la totalité de ses garanties de renouvellement.

Par ailleurs, dans le cadre des négociations précitées, la ville de Paris a pour objectif d'obtenir un montant cumulé des travaux qui corresponde aux besoins du maintien de la qualité du réseau parisien. Ceci doit donc conduire au minimum à consommer l'intégralité des garanties de renouvellement inscrites par les délégataires dans le passé et pour l'avenir assurer le niveau de travaux et de renouvellement nécessaire au respect des objectifs de qualité de réseau de la Ville.

Sur « Les comptes de la délégation de service public - les produits non imputés »

Le rapport de la Cour précise qu'à Paris, les délégataires ne faisaient pas apparaître sur leurs comptes-rendus financiers annuels, jusqu'en 1999, les produits financiers générés par la trésorerie résultant du décalage entre le recouvrement des factures d'eau, conservée dans les comptes des sociétés et le reversement effectif au bénéficiaire.

La ville de Paris tient à préciser que depuis cette date, les distributeurs font désormais apparaître dans leurs comptes-rendus financiers une ligne spécifique intitulée « rémunération du besoin en fonds de roulement », qui permet de mieux contrôler et d'apprécier les produits financiers en question.

En tout état de cause l'évaluation des marges des distributeurs d'eau est un exercice très difficile pour toutes les collectivités locales, du fait des limites qu'elles rencontrent dans l'analyse des comptes de ces sociétés. Néanmoins, à défaut de mesurer précisément le niveau de ces marges, l'examen des comptes prévisionnels d'exploitation qui seront désormais annexés aux contrats (cf. infra « contrôle interne des services ») des distributeurs permettra à la ville de Paris à partir de l'année 2004 de mieux apprécier l'évolution de leurs marges.

Sur « La tenue de budgets spécifiques »

Comme il est indiqué dans le rapport de la Cour, la ville de Paris ne disposait pas d'un budget annexe de l'eau en 2000.

Toutefois, un budget annexe de l'eau est en cours d'élaboration, il sera soumis au conseil de Paris en décembre 2003 et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Sur « Le contrôle interne des services »

La ville de Paris a confié à la SAGEP le soin d'exercer la gestion et le contrôle de l'exécution des contrats de délégation de service public de la distribution de l'eau potable.

Les modalités de ce contrôle font actuellement l'objet d'une refonte totale et sont examinées dans le cadre de la renégociation des contrats de distribution ainsi qu'avec la SAGEP.

De surcroît, les négociations en cours ont notamment pour objet d'annexer aux contrats des distributeurs des comptes d'exploitation prévisionnels. Un tel document permettra de matérialiser l'économie prévisionnelle des contrats et donc de fonder économiquement le prix de l'eau à Paris. Cette référence devrait permettre de renforcer le contrôle exercé sur les distributeurs dans les années à venir.

Sur « La nécessaire connaissance du service »

Le rapport de la Cour souligne le contenu imprécis des clauses de fin de contrat des cahiers des charges de délégation de service public.

La ville de Paris est consciente du caractère insuffisant des clauses de fin de contrat dans leur rédaction actuelle.

Les négociations sus-évoquées, ont notamment pour objet de rédiger des clauses plus précises et plus complètes sur les obligations juridiques et pécuniaires des délégataires et notamment, sur la communication, à la collectivité, du fichier des abonnés et d'informations sur les quantités consommées.

Dans le cadre des négociations, la ville de Paris poursuit l'objectif que soit supprimé le GIE constitué par les deux distributeurs afin de gérer les abonnements.

Sur le système de collecte

Le département de Paris, collectivité membre du SIAAP précisera que le syndicat a engagé un vaste programme d'investissement ayant notamment pour objet le traitement des eaux excédentaires, par temps de pluie ainsi que la gestion des flux.

Ainsi, la station de Valenton II en cours de réalisation, comme celle de Colombes va permettre par la mise en œuvre d'un cycle de traitement adapté, d'assurer dans certaines limites qualitatives et quantitatives, l'épuration des flux d'eaux leur parvenant en période d'intempéries.

A Seine Aval, à la station d'Achères, une unité spécifique destinée au traitement des eaux excédentaires doit améliorer la qualité des rejets de l'usine de traitement dans la Seine.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES HAUTS-DE-SEINE

Je tiens d'abord à vous indiquer mon accord sur l'essentiel du rapport.

Je me réjouis plus particulièrement des constats de la Cour des comptes quant à l'amélioration apportée ces dernières années par les collectivités dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement.

Je souhaite vous communiquer les informations ou observations suivantes :

Sur le mode de gestion et le contrôle de la performance

Le conseil général a choisi de gérer l'exploitation du réseau départemental d'assainissement par voie de délégation de service public. Depuis dix ans que cette délégation existe, elle donne satisfaction dans le service rendu à l'usager mais aussi dans le contrôle des rejets au milieu naturel.

Le département a par ailleurs conservé les moyens d'étude ainsi que la réalisation des opérations d'investissement et il s'est doté d'un système performant de gestion assistée par ordinateur qui permet de contrôler les résultats du délégataire.

Par ailleurs, pour s'assurer de la performance globale du service d'assainissement, le département et le délégataire ont entrepris une démarche commune dont l'aboutissement le 17 juin 2003 a été la certification ISO 14001 de l'un et l'autre des organismes.

Sur le prix de l'eau

Le département n'a de responsabilité directe que pour le montant de la redevance d'assainissement en sachant, comme l'indique le rapport, que la redevance globale payée par l'usager est la somme de la redevance interdépartementale, de la redevance départementale et d'une redevance communale (variable d'une commune à l'autre).

La redevance perçue par le département est effectivement légèrement supérieure à celles des deux autres départements de la petite couronne. J'observe toutefois que la somme de la redevance départementale et

communale payée par l'utilisateur est moindre dans le département des Hauts-de-Seine. il est difficile de faire des comparaisons car les réseaux ne sont pas exactement les mêmes mais il est intéressant de savoir que la redevance départementale dans les Hauts-de-Seine couvre tous les frais et risques liés aux branchements sur les collecteurs départementaux (à savoir environ 30 000 branchements).

Sur l'intercommunalité et la coordination

Comme l'indique le rapport, le département assure le lien entre les réseaux communaux et les ouvrages de traitement du SIAAP. Un point essentiel de l'action départementale d'assainissement consiste ainsi à prendre toutes les dispositions nécessaires pour diriger vers les ouvrages du SIAAP les seules effluents que le SIAAP est capable de traiter. C'est pourquoi le Département fait en sorte que le reste – obligatoirement rejeté dans la Seine – ne soit pas susceptible d'en dégrader la qualité.

La coordination entre le SIAAP, le département et les communes est effective. Bien entendu les politiques d'assainissement notamment en termes de règlement d'assainissement, d'autorisation de déversement des eaux industrielles et de rétention des eaux pluviales sont encore perfectibles et la communication entre ces entités doit être améliorée. C'est ce qui sera entrepris dans le cadre de la concertation liée au schéma directeur d'assainissement départemental.

Contrairement à la proposition faite dans le rapport, de regrouper les responsabilités concernant l'assainissement au sein du SIAAP, je suis convaincu que le Département est la collectivité la mieux adaptée à la réalité des réseaux et au contact direct avec les populations. Je ne suis donc pas favorable au regroupement de l'ensemble des responsabilités au niveau du syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne. Cette proposition de regroupement n'est d'ailleurs pas en phase avec les projets des lois de décentralisation.

Sur les eaux pluviales

Le problème des eaux pluviales, avec les risques importants d'inondation lors des orages, est effectivement une préoccupation importante du département.

Comme cela est signalé dans le rapport, le Département participe à la réalisation d'ouvrages spécifiques situés dans le bassin versant de la Bièvre dont le fonctionnement est très lié à l'exploitation du réseau du SIAAP. Ces ouvrages concourent à la diminution du risque d'inondation dans les Hauts-de-Seine et dans le Val-de-Marne.

Il s'agit de régler le plus rapidement possible une situation de plus en plus mal supportée par les habitants dans des quartiers régulièrement inondés. Toutefois la réalisation de ces ouvrages ne constitue qu'une réponse curative aux inondations provoquées par le développement de l'urbanisation et par l'imperméabilisation des sols.

Par ailleurs des solutions préventives et plus durables sont engagées par le Conseil général qui a décidé :

- d'une part, de façon réglementaire de limiter l'apport dans le réseau d'assainissement des eaux de ruissellement en provenance des parcelles à construire,*
- d'autre part, d'éviter d'avoir à réaliser des ouvrages gigantesques en aval des réseaux, en subventionnant des équipements de retenue des eaux sur les réseaux situés à l'amont du réseau départemental.*

A ce jour – pour un contexte urbain – l'aspect comptable de la gestion de l'eau ignore l'existence du cycle complet de l'eau.

En effet le « coût de l'eau » ne tient compte que de la production et de l'assainissement alors que c'est la même eau qui est utilisée plusieurs fois dans les différents processus liés aux pluies, aux fleuves, aux inondations, aux nappes phréatiques, à la production d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées comme des eaux pluviales. Ce point mériterait de faire l'objet de réformes.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE SEINE-SAINT-DENIS

Le rapport de la Cour souligne les enjeux spécifiques à l'agglomération parisienne.

Le partenariat entre les communes, les départements et le SIAAP, émanation des départements de première couronne, me paraît fondamental dans un tel contexte. C'est dans cette optique que la coopération entre les différents gestionnaires a été fortement développée en matière de gestion des flux, de maillage des réseaux, de gestion coordonnée des ouvrages, etc. Il en va de même pour la mise en place des conventions de raccordement des industriels, créées pour mettre en adéquation les effluents acceptés dans le réseau avec les capacités de traitement.

Je tiens à souligner la place des services publics du syndicat interdépartemental et des départements, pour concevoir des solutions innovantes. Je pense par exemple au travail du SIAAP sur le devenir des boues ou au projet de gestion automatisée interdépartementale des flux vers

les usines d'épuration (projet MAGES) visant à la coordination des gestions départementales.

Je pense aussi aux manuels d'autosurveillance et aux systèmes de qualité certifiée mis en place par le SIAAP et les départements qui intègrent de nombreux indicateurs de service, au-delà des exigences réglementaires.

Peuvent être citées également des initiatives des départements, telles que le service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration (SATESE) qui conseille les industriels pour renforcer leurs systèmes de dépollution.

Le prix Nymphéa créé par le Département de la Seine-Saint-Denis répond à un besoin de conviction et d'entraînement des entreprises. Il contribue aussi à une transparence de l'action publique auprès de la population.

Le rapport souligne « la difficulté pour les communes à contrôler la performance du service délégué, car cela requiert des compétences, des repères, des indicateurs, dont elles ne disposent que rarement en cas de délégation ».

C'est une des raisons pour lesquelles nous sommes inquiets devant certaines dispositions du droit national, voire européen, qui restreignent la possibilité d'action du service public départemental, notamment par la mise en cause que nous avons connue ces dernières années, du cadre conventionnel par lequel ce service public apportait son savoir-faire pour la gestion de réseaux communaux.

Nous souhaitons que le service public départemental mène suffisamment de prestations en direct dans le but de conserver et développer technicité, compétence et capacité d'expertise, et qu'il puisse soutenir les communes le souhaitant dans leurs responsabilités.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité proposer aux communes intéressées de la Seine-Saint-Denis la perspective d'un syndicat mixte département/communes.

Un tel partenariat permettrait d'aller vers une vision globale de l'assainissement, en lien avec le SIAAP, et vers, à terme, un prix de l'eau plus homogène. Un tel syndicat pourrait s'intéresser à toutes les actions pour les eaux urbaines (eaux usées, pluviales, nappe, défense contre les crues, etc).

Le rapport note les évolutions du coût de l'assainissement dans le prix de l'eau. Deux facteurs influent sur l'évolution de la redevance d'assainissement : la stabilisation des consommations (du moins en petite couronne parisienne), lesquelles forment l'assiette de perception des redevances d'une part et d'autre part, la hausse des niveaux de service (liée à la réglementation et aux initiatives propres des collectivités). Ainsi, les

coûts liés à l'autosurveillance ont un impact fort, qui commence à se ressentir depuis l'année 2000 sur le prix de l'eau.

Cela pose la question des sources de financement (EU et EP). La réduction de 45 à 40 % des aides de l'agence de l'eau Seine-Normandie tend à réduire de 10 % le volume annuel des travaux menés ces dernières années. Or, les études diagnostics menées en coopération avec les communes de la Seine-Saint-Denis, permettent d'évaluer à environ 220 M€ les travaux nécessaires pour remettre en état les seuls réseaux communaux. Au rythme actuel des travaux, on entrevoit un achèvement des programmes d'ici 50 à 100 ans (25 ans sur le réseau départemental).

L'étude d'ensemble sur la zone centrale d'Ile-de-France conduira à des investissements et des charges d'exploitation nouvelles qui vont se répercuter sur le prix de l'eau dans les prochaines années, malgré les efforts de gestion.

Les eaux pluviales ne sont pas des eaux claires surchargeant les stations d'épuration : elles diluent les effluents et doivent de ce fait être traitées pour ne pas polluer les rivières.

En revanche, en terme de dépollution, les eaux d'exhaure constituent effectivement des surcharges coûteuses pour les stations d'épuration. En Seine-Saint-Denis, environ 34 % des eaux unitaires sont des eaux de « drainage ». Cela correspond cependant à une nécessité. Les collecteurs unitaires ont pris la place d'anciennes rivières. Leur étanchement à tout prix est à considérer avec prudence. La remontée des nappes est là pour montrer l'importance des enjeux.

C'est dans ce sens que le Département entend à l'occasion de la révision de son schéma départemental d'assainissement, mobiliser les acteurs sur la remontée des nappes, aux conséquences et risques potentiels trop souvent non suffisamment mesurés. Notre objectif est de définir une stratégie pour concilier la nécessité du drainage avec une moindre charge des usines d'épuration.

Ces différents éléments me semblent aujourd'hui nécessiter une réflexion nouvelle sur les modes de financement en matière d'assainissement, dans une approche globale de la gestion des eaux urbaines (nappes, pollutions par temps de pluie, charges nouvelles d'autosurveillance, économies d'eau et assiette des redevances, etc), et avec le souci d'un véritable « droit à l'eau » des habitants.

Une telle réflexion devrait conforter en agglomération parisienne, l'action forte des services publics en régie, dont l'efficacité est démontrée, et qui ont besoin de cadres juridiques nouveaux pour continuer à porter une action solidaire et innovante.

En assainissement, comme ailleurs, la constance de l'action publique est le gage d'un patrimoine entretenu, mais aussi d'un service de qualité, quelle que soit la période de l'année.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERDEPARTEMENTAL
POUR L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE
(SIAAP)*

1) Le SIAAP souscrit pleinement aux conclusions concernant la participation au titre des eaux pluviales, qui pèse et pèseront de plus en plus sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement du syndicat. Sur ce point particulier il serait intéressant que le rapport dégage des grandes lignes directrices concernant les mesures à mettre en œuvre.

2) Je trouve également pertinent que le rapport préconise qu'un « renforcement du rôle des quatre départements et de leur organe de regroupement – le SIAAP en l'occurrence – pourrait être organisé ». La légitimité, reconnue, du SIAAP en tant qu'acteur dans le domaine de l'assainissement renforcerait son efficacité.

3) Le contrôle de la performance à renforcer qui est proposé dans le rapport ne devrait pas s'établir de manière identique pour tous les intervenants dans le domaine de l'eau. Il paraît, en effet, pertinent de prendre en compte des spécificités, comme la spécificité du milieu naturel concerné, ou celle de l'Ile-de-France.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DES EAUX
D'ILE-DE-FRANCE (SEDIF)*

1. Un prix encore peu compréhensible

Les causes des disparités tarifaires

Après avoir reconnu les efforts réalisés par le SEDIF pour l'information de l'usager et améliorer la lecture de la facture d'eau, par ailleurs régulièrement accompagnée d'un document d'informations pratiques, la Cour relève un certain nombre de disparités tarifaires parmi les services publics en charge de l'eau potable.

Elle relève à juste titre que le SEDIF prélève 97 % de sa ressource dans la Seine, la Marne et l'Oise, dont les eaux particulièrement dégradées

et de médiocre qualité nécessitent un traitement plus lourd et par conséquent plus onéreux.

Le prix fixé par le SEDIF prend en compte également les exigences de sécurité et de qualité de plus en plus imposées par les consommateurs, et qui vont bien souvent au-delà des normes déjà très contraignantes fixées par les autorités sanitaires, et plus particulièrement européennes.

Par les hautes technologies mises en œuvre, par ses capacités de production, supérieures aux besoins normaux pour des raisons de plus grande sécurité, et un dispositif d'interconnexion de ses trois usines de production, le SEDIF apparaît-il, dans le contexte fortement urbanisé de la région parisienne, comme le seul service public capable d'assurer en permanence l'alimentation de sa population en eau potable d'excellente qualité, et de secourir au besoin les services publics voisins, y compris la ville de Paris.

Ainsi, en des circonstances exceptionnelles, a-t-il pu faire face en quantité et en qualité à différentes crises, à l'inverse de certains autres grands services publics :

- la tempête de décembre 1999, au cours de laquelle deux usines de production sur trois ont totalement interrompu leur production durant plusieurs heures, en raison d'une panne d'EDF,*
- un arrêt total de la production de l'usine de Neuilly-sur-Marne durant quatre jours en août 2003, en raison de travaux programmés,*
- et comme en 1976, la canicule survenu durant cette même période, alors que la demande en eau atteignait des records.*

Il convient à cet égard de souligner le rôle positif joué pour le maintien des étiages par l'Institution des barrages-réservoirs « Les grands lacs de Seine ».

2. Les gestions déléguées

Les comptes de la délégation de service public

S'agissant des frais de siège, le Syndicat avait obtenu lors de l'avenant du 11 décembre 1997, une réduction significative des frais généraux d'administration centrale en abaissant sa part à 4,35 % des frais généraux de l'exploitation, abaissée à nouveau à 4,19 % lors de l'avenant du 12 décembre 2002.

3. La connaissance du patrimoine

Le travail d'évaluation patrimoniale effectué par le Syndicat lors de la préparation du XII^{ème} plan, a permis de positionner les niveaux

d'investissements consacrés au renouvellement du parc des canalisations et des branchements par rapport à des indicateurs tels que l'âge moyen et la durée de vie moyenne.

Compte tenu de la part relativement limitée de l'extension du réseau étant donné le niveau de l'urbanisation en Ile-de-France, l'investissement est maintenant principalement orienté vers le renouvellement du réseau.

Le patrimoine "réseau" géré par le Syndicat se compose de :

- 830 km de canalisations de transport (feeders de diamètres > 300 mm),*
- 7 860 km de canalisations de distribution,*
- 552 000 branchements représentant un linéaire de 4 680 km.*

Les âges moyens constatés (feeders : 29 ans, canalisations : 42 ans, branchements : 42 ans), sont cohérents par rapport à la durée de l'amortissement financier pratiqué pour les conduites, qui est de 50 ans, et la durée d'une vie moyenne d'une canalisation, qui varie selon les matériaux de 75 à 100 ans.

La politique d'investissement décidée par le Syndicat pour le XII^{ème} plan a été construite sur la base de trois méthodes théoriques de déclenchement du renouvellement :

- la méthode systématique, en ce qui concerne les branchements en plomb, bâtie sur un inventaire patrimonial descriptif des linéaires, des matériaux et des emplacements de compteurs. Le programme mis en place répond à la directive européenne du 3 novembre 1998, traduite dans le Droit français, par décret du 20 décembre 2001, qui rend nécessaire le renouvellement des branchements en plomb d'ici 2013. Ainsi, entre 2001 et 2005, 57 500 branchements seront-ils renouvelés, ce qui représente l'investissement majeur du XII^{ème} plan évalué à 100 M€. Ce programme sera poursuivi sur les plans suivants pour respecter à l'échéance de 2013, le seuil de 10 µg / l imposé pour ce paramètre,*
- la méthode "curative", qui privilégie les renouvellements de conduites vétustes identifiées par le nombre de défaillances,*
- la méthode "opportuniste," qui consiste à profiter de travaux de voirie engagés par les communes ou autres collectivités, pour changer des canalisations anciennes.*

Pour les canalisations intercommunales et locales, l'objectif s'établit à 35 km par an, pour un budget annuel de 12 M€ HT (valeur 2001).

Pour les canalisations de transport, dont l'objectif est de l'ordre de 3 km par an, le montant moyen annuel des travaux est de 4,7 M€ HT (valeur 2001).

Ces choix d'investissements induisent un allongement de la durée de vie des canalisations et une réduction de la durée de vie des branchements.

Compte tenu de l'effort d'investissements consenti sur les branchements, une amélioration du rendement qui en 2002 était déjà de 86 % devrait être obtenue. Des indicateurs sont en cours de définition avec l'exploitant pour mieux cerner le rendement global par le biais notamment d'indice linéaire de perte.

En ce qui concerne les canalisations, la mise en place du système d'information géographique (SIG) doit permettre d'ici deux ans une connaissance patrimoniale suffisante du réseau du Syndicat pour élaborer une politique encore plus volontariste s'inscrivant dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Des premiers éléments seront pris en compte pour l'élaboration du XII^{ème} plan du Syndicat (2006-2010).

4. Le contrôle de la performance à renforcer

L'organisation du contrôle de la performance

L'avenant du 11 décembre 1997 a consacré effectivement, au sein de la convention de régie intéressée conclue avec le régisseur, une possibilité de sanction financière de ce dernier dans le cas de défaut de qualité de service en matière de qualité de l'eau, de service rendu à l'utilisateur et d'exploitation du réseau.

Il est nécessaire de rappeler à cette occasion que l'eau produite par les usines du Syndicat est d'excellente qualité, et que les non-conformités ou les dépassements de valeurs guides sont rares.

Ces dispositions contractuelles constituaient pour le Syndicat une étape préliminaire à une démarche globale d'amélioration continue du service de l'eau, entrant dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, déjà engagée avec l'obtention en mars 2002, de la certification environnementale ISO 14001.

En effet, dans un contexte national marqué notamment ces dernières années par une sensibilité accrue des usagers à la qualité de service et par un développement d'une série de normes de services relative à la gestion des services d'eau (série AFNOR NF P 15-900, à l'élaboration de laquelle le Syndicat a contribué), les réflexions du Syndicat se sont engagées en 2002 vers la construction d'un système complet d'indicateurs de performance permettant de satisfaire aux objectifs suivants :

- meilleure régulation du service par l'évaluation de la qualité fournie aux usagers et pour la protection de l'environnement,*
- meilleure transparence sur le service effectivement rendu (communication adaptée avec les usagers et leurs représentants),*

- *introduction d'une dynamique de régulation par comparaison des performances de différents services de l'eau français,*
- *instauration d'une logique auto-incitative d'amélioration continue, évitant qu'une politique éventuelle de réduction des coûts de l'exploitant ne s'opère au détriment de la qualité fournie du service aux usagers.*

Ces réflexions se sont ainsi traduites par la mise en œuvre d'un système dual :

- *en interne :*

Conclusion au sein de l'avenant du 11 décembre 2002, d'engagements contractuels de résultats du régisseur, précis et variés, en matière de relation clientèle, qualité de l'eau, niveau d'utilisation du système de traitement par membranes, gestion du réseau et environnement. Ces engagements sont assortis d'une application éventuelle de pénalités, dont le montant unitaire peut atteindre 100 000 €, d'un suivi mensuel et de l'établissement d'un bilan annuel.

- *en externe :*

Participation concomitante (fin 2002) au projet pluriannuel et multi-partenarial (vingt autres services d'eau, représentant environ 10 000 000 de consommateurs) piloté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), de mise en œuvre d'indicateurs de performance (tels que relevés dans le rapport de la Cour). Ce projet permettra l'interprétation des résultats obtenus et une approche comparative de la qualité du service.

Le Syndicat souligne de plus, que ce système de mesure de la performance du service serait incomplet, s'il n'était assorti d'un outil de mesure de la satisfaction des usagers. Créé en 2002, l'Observatoire de la qualité du service concrétise aujourd'hui la boucle de la qualité de service, au sens de la norme NF P 15-900-4.

REPONSE DU MAIRE DE MELUN

La Cour relève : « Les intercommunalités de fait : De nombreux exemples montrent le développement d'intercommunalités de fait. Ainsi, l'alimentation en eau de la commune de Melun a permis à la société des eaux de Melun de livrer de l'eau en gros à d'autres communes de l'agglomération, moyennant le versement d'une participation au budget général de la commune délégante. Les alimentations en eau de plusieurs communes ont pu se greffer autour des installations de production et de distribution d'eau potable créées à l'initiative de Melun sans que toutes les formalités explicites

de contractualisation aient été accomplies, entraînant des relations financières peu transparentes, en particulier quant à la répartition des charges et des produits entre collectivités. Une remise en ordre n'est intervenue qu'à partir de 2001 avec neuf des communes concernées ».

Les observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France concernant la gestion de l'eau ont été communiquées à la Ville de Melun le 5 octobre 2000.

A l'occasion du débat en conseil municipal qui s'en est suivi, la Ville de Melun s'est engagée à suivre les recommandations de la chambre en contractualisant avec toutes les communes ou syndicats auxquels elle fournit de l'eau. Cet engagement a été tenu comme en témoignent les délibérations et contrats ci-joints concernant les communes de : Boissettes - Boissise La Bertrand – Livry-sur-Seine - Le Mée-sur-Seine - Rubelles – Vaux-le-Penil - Voisenon – Blandy les Tours - Maincy.

A ce jour, une seule commune, pour des raisons obscures, n'a pas donné suite au projet de contrat avec la Ville de Melun alors que celle-ci lui fournit toujours de l'eau.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ASSAINISSEMENT DE LA REGION DE LAGNY-SUR-MARNE (SIARL)*

Comme le souligne très justement le rapport de la Cour, le SIARL fait partie des collectivités qui ont fait l'effort de mettre aux normes leur service d'assainissement. Des investissements très coûteux ont été engagés pour satisfaire aux normes de rejet pour protéger les milieux naturels.

Je peux vous confirmer que les élus du SIARL ont la volonté de limiter la charge du prix de l'eau aux habitants et sont donc très attentifs à ne pas réaliser des investissements qui ne s'avèreraient pas utiles.

C'est en ce sens que les élus du SIARL se sont fixé pour objectifs, dans cette mandature, d'optimiser nos dépenses et recettes d'exploitation et de diminuer la surtaxe dans la mesure du possible tout en réalisant les études et les travaux nécessaires pour la mise en conformité et l'entretien des réseaux du SIARL.

Le SIARL incite également les collectivités membres de notre syndicat à en faire de même sur leurs réseaux, pour éviter ou minimiser toute nouvelle extension de la station, face à l'urbanisation des secteurs 3 et 4 de Marne-la-Vallée (diagnostic et mise en séparatif des réseaux).

Je peux vous affirmer qu'avec prudence mais détermination, il a été lancé les études pour l'optimisation des filières de traitement des boues, qui représentent un coût significatif des dépenses d'exploitation.

J'ai pu lire avec plaisir dans votre rapport que vous identifiez trois enjeux majeurs économiques pour le présent et l'avenir qui correspondent aux objectifs que s'est fixé le SIARL.

REPONSE DU MAIRE DE VERDUN

La gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement s'effectue comme pour la majorité des cas des villes moyennes par un contrat d'affermage.

Pour la ville de Verdun, la gestion du service de l'eau potable reste de la compétence de la collectivité et celle de l'assainissement a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La ville de Verdun décide, finance et fait réaliser les équipements nécessaires en tant que maître d'ouvrage. Le financement des dépenses d'exploitation et d'investissement s'effectue grâce à une « surtaxe » dont le recouvrement est assuré par le fermier qui, ensuite, la reverse à la commune suivant un échancier prévu au contrat.

Le contrat d'affermage du service public de distribution d'eau potable a été remis en concurrence en 1998 et a abouti à la signature d'un nouveau contrat le 30 mars 1999 pour une durée de 10 ans. Pour mémoire, la durée de l'ancien a été de 14 ans.

Dans ce contrat, la ville de Verdun a effectivement prévu au travers de plusieurs articles du cahier des charges, l'obligation par le fermier de réaliser des travaux d'entretien et de renouvellement. L'objectif étant d'assurer en permanence la continuité du service public et d'éviter un vieillissement anormal des installations de façon à garantir les niveaux de performance des ouvrages.

Ainsi, dans le cadre de la garantie de renouvellement, il a été prévu une dotation annuelle moyenne nécessaire au fermier pour faire face à ses obligations de plus de 99 000 € (valeur à la date de signature du contrat) avec une clause sur le sort du solde de cette provision en fin de contrat.

La renégociation du contrat a permis en réalité de réaliser une réduction du prix au m³ de l'eau potable de près de 9,5 % :

- part variable 2^{ème} semestre 1998 : 0,5398

- part variable 1^{er} semestre 1999 : 0,4895

REPONSE DU MAIRE D'ALBI

Concernant l'équilibre du contrat d'affermage, la municipalité d'Albi avait noté que la réalisation de travaux d'extension de la station d'épuration et le projet de réaliser une cartographie informatisée des réseaux avaient permis à la société Suez-Lyonnaise des eaux d'obtenir une augmentation de sa rémunération et une prolongation de 15 ans et 7 mois de la durée du contrat initial.

La ville d'Albi avait de son côté entrepris un contrôle interne de l'exécution du contrat qui avait révélé des manquements de la part du fermier dans ses obligations contractuelles.

Le recours de la ville à la chambre régionale des comptes était destiné à lui permettre de vérifier l'adéquation du prix payé par l'usager au service rendu et de lui fournir, le cas échéant, les éléments permettant de renégocier le contrat voire même de le résilier.

La Cour retient avec raison les constatations faites par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées ; les éléments qui figurent dans son rapport n'appellent pas de remarques particulières de la part de la ville d'Albi.

Le rapport de la chambre régionale des comptes a été communiqué dans son intégralité aux membres du conseil municipal le 4 février 2002.

L'assemblée a donné mandat au maire pour conduire les négociations avec la société fermière et a autorisé le maire à missionner un cabinet pour effectuer une expertise comptable sur les dépenses de la société et un ingénieur consultant pour vérifier l'état des équipements et la réalité de l'exécution technique du contrat.

L'ensemble des éléments fournis par la chambre régionale des comptes et par les prestataires de la ville ont permis à la ville d'engager les négociations avec le fermier.

Les premiers échanges ont porté sur les éléments financiers du contrat et leurs incidences sur le prix payé par l'usager. La ville d'Albi a noté la volonté de la société Suez-Lyonnaise des eaux d'examiner chaque point évoqué et de parvenir à un accord.

Certains points qui améliorent les conditions financières du contrat au profit de l'usager ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord du fermier, et seront actés dans un avenant qui sera soumis à l'approbation d'un prochain conseil municipal qui aura pour effet de :

- diminuer la part fermière payée par l'usager pour les investissements relatifs aux travaux prévus dans l'avenant n° 3 de 1989 du contrat d'affermage, aujourd'hui amortis et qui en doivent donc plus être

répercutés sur le tarif, soit une diminution de 0,0611 € HT par mètre cube, ce qui représente une économie de 165 056 € HT par an ;

- supprimer de la rémunération du fermier la part de l'investissement liée à la cartographie, soit une diminution de 0,0355 € HT par mètre cube, ce qui représente une économie de 95 987 € HT par an.

D'autres éléments d'ordre financier, tels que la dotation destinée au renouvellement des biens confiés au fermier appelée dans le contrat « garantie de renouvellement » et les formules de révision de la rémunération fermière, à propos desquels la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a formulé des observations, font l'objet de négociations en cours avec le fermier. Celles-ci visent à obtenir, sur le premier point, le remboursement par le fermier de sommes imputées indûment parmi les charges économiques du contrat (1,5 M€), et d'autres part, la diminution du poste de charges de personnel dans la formule de calcul de la révision de la rémunération du fermier.

Enfin, la ville d'Albi a demandé à son fermier d'établir contradictoirement, conformément à l'article 54 du cahier des charges, un inventaire quantitatif et qualitatif des biens qui lui ont été remis.

Je tiens à porter à la connaissance de la Cour que les baisses tarifaires précitées bénéficient en totalité aux usagers depuis le 1^{er} août dernier.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE METROPOLE

La Cour des comptes, s'appuyant sur le rapport d'audit de la chambre régionale des comptes du 5 octobre 2000, établit une confusion entre deux sujets différents :

- la surveillance de la gestion administrative et financière des stations d'épuration,
- l'efficacité du réseau d'assainissement.

Le premier point soulevé était sans conséquence sur les performances des stations ou la qualité des rejets.

Depuis, le programme de reconstruction des stations d'épuration a été l'occasion, notamment à Wattrelos où l'ancien contrat est soldé, de rebâtir de nouveaux contrats qui prennent notamment en compte les remarques de l'audit.

Sur le second point, la Cour souligne l'amélioration de la qualité des installations et celle des rejets.

De fait, aucun dysfonctionnement majeur n'a été stigmatisé par la police de l'eau depuis plusieurs années. Les rapports du service départemental d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration (SATESE) valident l'autosurveillance mise en place et confirment le sérieux de l'exploitation des stations.

Pour autant, les pluies importantes des années 1998 à 2001 ont confirmé l'intérêt d'une bonne gestion des eaux de ruissellement, susceptibles de provoquer des surverses pluviales.

A ce titre, la communauté urbaine a accentué son effort d'étude et de travaux en vue d'améliorer la maîtrise des flux (risques d'inondations) et le maintien de la qualité du milieu naturel : chaque bassin versant du territoire de la communauté urbaine de Lille est désormais couvert par des études diagnostics permettant de fixer, par voie d'arrêté préfectoral, les modalités de fonctionnement des systèmes d'assainissement, y compris en période de pluie.

Les efforts engagés par la communauté urbaine de Lille s'intègrent dans les objectifs de l'accord international pour la protection de l'Escaut.

Il convient de préciser qu'un nouvel accord, renforçant la coopération précédente, a été signé le 3 décembre 2002. Il prend acte, dans son préambule, des travaux déjà réalisés par les parties contractantes.

L'investissement constant de la communauté urbaine de Lille a été conforté par la mise en place d'une évaluation de sa politique de l'eau (délibération du 24 mai 2002) conforme aux objectifs de la directive cadre 2000/60/CE.

La réalisation de la station d'épuration de Wattrelos-Grimonpont solde le principal contentieux avec les partenaires belges de la communauté urbaine de Lille Métropole.

Avec un budget d'investissement de 88,558 M€ en 2002 quadruplé depuis 1998, la communauté urbaine de Lille dispose désormais, conformément aux dispositions de la loi sur l'eau, d'un système d'épuration fonctionnel pour chacun de ses grands bassins versants. Le prix de l'eau, stable depuis 1998, est inférieur à la moyenne du bassin Artois-Picardie.

Le programme, mené en collaboration avec l'agence de l'eau Artois-Picardie, se poursuivra au cours des prochaines années.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE NANTES*

En prenant l'exemple de la communauté urbaine de Nantes, le rapport de la Cour indique que la « gestion intercommunale améliore le service rendu aux usagers ». La démarche d'uniformisation des tarifs d'eau et d'assainissement a été effectivement l'une des premières actions de notre nouvelle structure intercommunale.

En effet, à la création de la communauté urbaine, il existait une grande diversité de tarifs, de structures de prix pour l'eau et l'assainissement. Au cours de l'année 2001, la communauté urbaine a donc mené une réflexion autour des éléments qui déterminent la tarification de l'eau et l'assainissement. Au terme de cette réflexion, il a été décidé du principe d'un tarif unique de l'eau et de l'assainissement à l'horizon 2006, ainsi que d'une simplification de la facture de l'utilisateur.

La communauté urbaine a donc mis en place, dès 2002, cette harmonisation tarifaire qui concerne les tarifs d'assainissement comme le précise le rapport de la Cour, mais surtout l'ensemble de la facture d'eau.

Les tarifs de l'eau convergent vers les tarifs des communes de Nantes, Saint-Herblain, Orvault et Saint-Sébastien-sur-Loire qui sont les plus bas de l'agglomération. Il s'agit donc pour la moyenne des ménages sur l'agglomération de la baisse de tarifs sur vingt communes et d'une très faible évolution des quatre autres.

Pour l'assainissement, la convergence se fait vers le tarif moyen constaté sur l'agglomération augmenté environ du taux de l'inflation. Ceci se traduit par une baisse des tarifs d'assainissement pour huit communes, allant jusqu'à - 10,6 %. Cette péréquation tarifaire entraînera une hausse des tarifs d'assainissement pour les communes qui disposaient précédemment des tarifs les plus bas.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE*

Il est précisé en préliminaire que, par suite de la création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole par arrêté préfectoral en date du 7 juillet 2000, la compétence afférente à la gestion des services publics d'eau et d'assainissement a été transférée au 1^{er} janvier 2001 à la communauté urbaine, dont l'administration a fonctionné durant l'année 2001 sous conventions de gestion conclues avec chacune des communes membres avant de bénéficier au 1^{er} janvier 2002 des transferts des personnels.

S'agissant de l'insuffisante connaissance du patrimoine et des ouvrages exploités par le service, il est exact que formellement l'annexe au contrat décrivant la valeur des éléments du patrimoine compris dans le périmètre du canal d'alimentation est extrêmement succincte et ne présente guère d'utilité pour la collectivité délégante.

Toutefois, par delà de la lettre des clauses contractuelles, la société délégataire satisfait toute demande de la collectivité et produit régulièrement des éléments d'information précis et détaillés quant à la consistance et la valeur du patrimoine inclus dans le périmètre du canal d'alimentation.

En outre, la réorganisation en cours des services techniques transférés à la communauté urbaine depuis janvier 2002 fait toute sa place à une véritable division Patrimoine, au sein de la direction de l'eau et de l'assainissement, ayant pour mission de suivre, contrôler et valider les informations communiquées par les différents délégataires du service public.

Enfin, s'agissant de la sanction des critères de certification pris en compte lors de l'analyse des offres, il est précisé que la société fermière du service d'assainissement a obtenu et continue de justifier à ce jour de la norme ISO 9000.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE DES EAUX DE MARSEILLE

Le prix de l'eau

Une évolution mieux maîtrisée

Au 1^{er} juillet 2003, le prix de l'eau s'établit pour Marseille-périmètre à 2,7039 € TTC le mètre cube, ce qui reste dans la moyenne des grandes villes françaises.

Sa progression a connu depuis quelques années un net ralentissement comme le montre l'évolution de la facture type INSEE de 120 m3 pour Marseille-périmètre de 1998 à 2003 :

| Année | Part eau prix TTC | Evolution annuelle | |
|-------------|----------------------|--------------------|----------|
| | | Facture 120 m3 | |
| 2003 (1/07) | 1,95823 | 234,98 | + 1,08 % |
| 2002 | 1,93725 | 232,47 | + 1,53 % |
| 2001 | 1,90808 | 228,97 | - 4,59 % |
| 2000 | 1,99983 | 239,98 | + 2,85 % |
| 1999 | 1,94441 | 233,33 | + 0,66 % |
| 1998 | 1,93174 | 231,81 | |

Le prix du m3 d'eau TTC est ainsi passé de 1,93174 € TTC en 1998 à 1,95823 € TTC en juillet 2003, soit + 1,37 % en cinq ans, ce qui place Marseille parmi les plus faibles évolutions des cinq dernières années.

Une tarification complexe, liée à l'histoire

La tarification au forfait

La Cour des comptes relève la persistance à Marseille d'une tarification au forfait. Il convient, à cet égard, d'apporter les précisions suivantes :

En 1993 et 1994, la SEM a signé des avenants avec l'ensemble des délégants concernés par la tarification « avec minimum de facturation de x m3 », interdite par la loi sur l'eau de 1992.

Cette démarche n'a pas concerné le contrat du canal de Marseille car ce contrat n'a jamais comporté un tel tarif « avec minimum de facturation de x m3 ».

Cependant, en 1995 (avenant n° 10), le règlement du service a été rectifié pour supprimer du texte des locutions pouvant laisser croire que la notion de forfait était possible.

Actuellement, les tarifs en vigueur sont tous fondés, soit sur des volumes, soit sur des débits, réellement livrés. Les abonnés peuvent, s'ils le désirent, modifier leur abonnement tous les 6 mois et adapter leur facture à leur consommation réelle.

Les comptes de la délégation

L'imputation des charges de mécénat

Les actions de mécénat ont, depuis de nombreuses années, été encouragées par le législateur. La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003, relative au mécénat, aux associations et aux fondations, incite davantage encore les entreprises à développer leurs actions de mécénat.

La SEM, compte tenu de ses obligations dans le domaine de l'environnement et de sa volonté d'être une entreprise citoyenne à part entière, s'inscrit pleinement à ce titre dans la volonté du législateur en soutenant des projets relevant de ses activités.

Les charges de mécénat ne sont donc pas étrangères aux contrats de délégation de service public et n'ont pas pour unique objet de contribuer au développement de la SEM. Il apparaît donc tout à fait fondé de les porter aux comptes financiers des délégations, sachant qu'elles ne constituent pas des charges directes, mais des charges réparties.

La gestion des services

La connaissance du patrimoine

On peut noter depuis 1992 une grande amélioration dans le volume et la qualité des informations fournies par le concessionnaire à la collectivité, aujourd'hui la communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

Depuis les observations de la chambre régionale des comptes de juin 2000, la SEM a fourni dans ses comptes rendus techniques et financiers annuels une mise à jour de l'inventaire du patrimoine de plus en plus détaillée.

Parallèlement, des états détaillés, qualitatifs et quantitatifs, des ouvrages du Canal de Marseille, du réseau de distribution, des réservoirs et usines ont également été établis et remis par la SEM.

Enfin, une liaison informatique de fichiers est également en cours de réalisation pour permettre l'utilisation en direct par les services de la collectivité des fichiers relatifs au patrimoine géré par la SEM.

Conclusion

Suite à la démarche de contrôle menée par la chambre régionale des comptes de la région PACA et des observations rendues en juin 2000, partiellement reprises dans le présent rapport public particulier de la Cour des comptes, il nous apparaît nécessaire de souligner d'une part les correctifs d'ores et déjà apportés ou engagés, d'autre part les mesures prises pour mettre en œuvre, voire anticiper les nouvelles dispositions juridiques intervenues depuis lors.

♦ Les principales modifications contractuelles apportées figurent dans l'avenant n° 12 au contrat de concession, adopté par délibération du 27 octobre 2000 et mis en application au 1^{er} janvier 2001.

Cet avenant entérine notamment une diminution de la part concessionnaire du prix de l'eau et officialise la nouvelle formule de variation, appliquée depuis 1996.

Il met à la charge du concessionnaire les dépenses relatives aux analyses officielles d'eau imposées par l'administration.

Il modifie les dispositions relatives à l'exécution des travaux, prévoyant un désengagement progressif de la SEM de ses missions de maîtrise d'œuvre.

Il prévoit enfin divers aménagements contractuels allant dans le sens d'une clarification du partage des responsabilités entre délégant et délégataire et, par anticipation des mesures réglementaires attendues, ouvre

la possibilité, à la fois dans le contrat et dans le règlement des abonnements, d'installer plusieurs compteurs du service des eaux dans les immeubles collectifs.

♦ A la suite de la parution du décret d'application de l'article 93 de la loi SRU, le 6 mai 2003, relatif à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau dans l'habitat collectif, la SEM a aussitôt réagi.

Elle a informé la communauté urbaine MPM ainsi que l'ensemble des autorités délégantes des conséquences induites en termes d'organisation des services de l'eau, de tarification, de prescriptions techniques et d'aménagements contractuels des cahiers des charges et des règlements de service.

♦ La SEM a mené plusieurs actions en direction des usagers, au-delà de ses obligations contractuelles : création d'un centre service clients « La passerelle », mise au point d'une charte service clients matérialisant ses engagements, création d'un comité de consommateurs regroupant associations, CIQ, bailleurs sociaux, représentants de la collectivité.

♦ Par ailleurs, la SEM s'efforce d'améliorer d'année en année la qualité des documents fournis, en particulier les comptes rendus techniques et financiers, en tenant compte aussi bien dans la présentation des comptes de la délégation que dans les informations relatives au patrimoine, à la qualité et à la vie du service des exigences de transparence et de contrôle de la collectivité.

♦ La SEM a entrepris depuis 1996 une démarche qualité qui s'est concrétisée par l'accréditation de son laboratoire, la certification de toutes ses activités d'exploitation et de ses services à la clientèle. L'évolution vers un système de management de la qualité, au-delà de toute obligation contractuelle, est en cours, incluant désormais un engagement vers l'amélioration continue de ses performances. Ainsi la SEM s'est engagée par la voie du management par objectifs à mesurer l'efficacité de ses processus et la satisfaction de ses clients par des indicateurs de performance appropriés. La certification ISO 9001 viendra compléter les certifications ISO 9002, ISO 14001 (management environnemental) et MASE (sécurité) déjà obtenues.

D'une manière générale, la SEM entend résolument accompagner les évolutions en cours en matière d'intercommunalité, visant à une rationalisation de la gestion de la ressource, tout en renforçant le partenariat contractuel dans le sens d'une meilleure connaissance du patrimoine, d'une plus grande transparence vis-à-vis des usagers ainsi que d'un contrôle et d'une amélioration de la performance du service, en particulier du rapport entre son prix et sa qualité.

Enfin, il importe de rappeler que, dans la conclusion de ses observations définitives de juin 2000, la chambre régionale des comptes a qualifié le service de l'eau de Marseille de « globalement efficace ».

REPONSE DU MAIRE DE LA CIOTAT

• En ce qui concerne la tenue d'un budget spécifique pour le service de l'eau et de l'assainissement et notamment l'individualisation de la dette toutes les rectifications réalisables ont été opérées ou sont en cours au budget 2003.

Plus précisément, il sera annexé de façon extra comptable au budget supplémentaire 2003, avant le transfert de la dette du service de l'eau et de l'assainissement, des états de dette (1996 à 2003) idoines permettant de dissocier l'encours de dette et les remboursements qui étaient globalisés depuis 1996 avec la dette du budget de la ville. Les mêmes états seront produits au sujet des remboursements effectués par le délégataire.

• En ce qui concerne l'actif et le passif du service plusieurs régularisations comptable sont en cours de réalisation en réponse au jugement du 4 juin 2002 statuant sur les comptes du trésorier pour la période 1990 à 1999.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FREJUS-SAINT-RAPHAEL

Les travaux de renouvellement cités par le rapport de la Cour ont fait l'objet d'un contrôle par la chambre régionale des comptes qui précise, pour le contrat de l'ex-SIVOM, que les factures présentées par les sous-traitants sont calculées en valeur ajoutée et que la CMESE y ajoute des frais divers, tels que de personnel et de structure, alors que ces frais sont déjà compris dans ses propres frais de structure.

La communauté d'agglomération a bien pris en compte les remarques de la chambre régionale des comptes et a missionné un bureau d'études indépendant afin de contrôler les montants des travaux de renouvellement prévus sur la durée des contrats.

Au vu du rapport réalisé, il apparaît que les coûts d'interventions de la CMESE dans le cadre de ces travaux sont normaux.

Dès lors, la communauté d'agglomération s'interroge moins, aujourd'hui, sur des montants de frais de structure liés aux travaux de renouvellement déjà commercialisés dans les comptes de la délégation

qu'aux frais de structure de la délégation déjà comptabilisés dans les travaux de renouvellement.

Une étude approfondie des charges de gestion courante a dès lors été confiée à une commission tripartite présidée par le professeur Auby.

Elle permettra notamment d'évaluer de manière précise ces charges et vérifier s'il existe une double imputation de certains frais.

Même si la chambre régionale des comptes a dénoncé, à juste titre, les « garanties de renouvellement » appliquées dans le cadre des contrats de délégation de service public, ses critiques sur les différences constatées entre les dotations et leur utilisation ont bien été prises en compte.

Depuis, la communauté d'agglomération a adopté pour ses différents contrats, les dispositions du modèle de cahier des charges de l'Association des Maires de France.

Il apparaît que ces nouvelles dispositions permettent un suivi patrimonial des équipements affermés avec la mise en place d'un plan de renouvellement et assurent une prise en charge par le délégataire des renouvellements accidentels.

REPONSE DU MAIRE D'AVIGNON

Tout d'abord, je voulais préciser que depuis le 1^{er} janvier 2001, la communauté d'agglomération du Grand Avignon a compétence en matière d'eau et d'assainissement.

Depuis 1995, la ville d'Avignon a pour objectif de cerner au mieux son contrat de délégation.

Deux avenants sont intervenues en 1996 et 1997.

En 2002, un nouvel avenant a été élaboré au moment du transfert de compétences. Les grandes lignes de cet avenant sont :

- instaurer un droit d'accès unique d'un montant forfaitaire de 38,11 € qui vient se substituer à la caution de 121,96 € et aux factures qui intervenaient parfois à la mise en eau ou à l'arrêt du contrat qui était de 28,97 € ;*
- établir une plus grande transparence au niveau des engagements de l'ordre du fermier sur les opérations de renouvellement normalement à sa charge. Un montant annuel est clairement défini, un programme prévisionnel de renouvellement est proposé et est valorisé, un bilan étant fait chaque année.*

En ce qui concerne l'eau, le fermier s'engage, dans le cadre de son programme, à :

- changer tous les branchements en plomb (sur une moyenne de 150 u/an).

- prendre en compte les sujétions nouvelles en ce qui concerne l'élimination des boues en adoptant le principe de compostage,

- prendre en compte une réduction du montant de la part fermier de 1 433,94 k€/an (soit 0,21 €/m³) obtenue grâce à une amélioration de la productivité du fermier (sans remise en cause de la qualité du service), à une diminution du montant des non-valeurs et à un recalcul des frais financiers tenant compte de la baisse des taux.

On constate que grâce à ces mesures, le prix de l'eau (pour la facture à 120 m³) a pu passer de 2,15 €/m³ à 1,86 €/m³ (valeur au 1^{er} octobre 2001) soit une diminution de 14 %.

Par contre, pour le fermier, l'effort représente 1 433,94 k€, c'est-à-dire 26 % du chiffre d'affaires de la partie « eau » ou 13 % du chiffre d'affaires global « eau + assainissement ».

Je pense que ces dispositions vont parfaitement dans le sens du rapport de la Cour.

Concernant la remarque de la Cour sur l'absence d'inventaire contradictoire, je confirme qu'à l'occasion de l'avenant précité, cet inventaire a été engagé.

REPONSE DU MAIRE D'ORANGE

En 1995, la nouvelle municipalité orangeoise s'est livrée à une analyse approfondie des principaux contrats de délégation et notamment ceux de l'eau et de l'assainissement.

La principale caractéristique de ces contrats résidait dans des durées excessivement longues et des tarifs élevés que la compagnie fermière a refusé de réévaluer à la baisse.

La société fermière bénéficiait de ces deux contrats depuis plusieurs décennies (1947 pour l'eau et 1970 pour l'assainissement).

En 1996, la ville d'Orange décide donc de résilier les contrats pour motif d'intérêt général et une nouvelle procédure de délégation de ces deux services publics, dans le cadre de la loi Sapin, est lancée. Elle aboutira au choix de la SAUR en 1997.

Ces nouveaux contrats ont permis d'obtenir un meilleur contrôle par la collectivité de l'activité du fermier et une baisse conséquente des tarifs pratiqués.

La situation décrite dans le rapport de la Cour (chapitre « la négociation des contrats ») découle de celle qui a été initiée le 3 janvier 1997 par l'effet de la résiliation. Par la suite, le tribunal administratif a prononcé la « résolution amiable » de nouveaux contrats et de ce fait de nouvelles procédures de délégation ont été lancées en 2000 qui ont permis d'obtenir une nouvelle baisse des tarifs.

On ne peut que se féliciter d'avoir reconsidéré les contrats puisque ceci a induit une double conséquence positive (une meilleure qualité du service public alliée à une diminution des tarifs que supporte l'utilisateur) qui conforte la qualité de la gestion locale.

REPONSE DU MAIRE DE BOURG-EN-BRESSE

1. Mise en conformité du statut de la régie d'eau et d'assainissement de Bourg-en-Bresse

J'ai pris bonne note du fait que le statut de ce service, à ce jour en régie simple, ne respecte pas les dispositions du Code général des collectivités territoriales.

L'objectif de la ville de Bourg-en-Bresse est de se mettre en conformité avec ces dispositions.

A cet effet, une étude a été entreprise par les services municipaux afin de permettre à la municipalité de se prononcer sur l'un des deux types de régies prévues par l'article L. 2221.4 du CGCT, à savoir, régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou régie dotée de la seule autonomie financière.

L'adoption de l'un des ces deux types de régie ayant des répercussions importantes sur le fonctionnement de ce service public, il convient donc que l'ensemble des conséquences sur tous les aspects, notamment administratif, financier, personnel, organisationnel et statutaire, etc., soit pris en compte préalablement à un choix définitif.

Je m'engage donc, compte tenu des délais que cette réflexion va nécessiter, la ville n'excluant pas la possibilité de faire appel à une aide extérieure dans le cadre de celle-ci, à ce que la décision relative au nouveau mode de régie s'effectue au plus tard à la fin du premier semestre 2004.

Une fois cette décision prise, sa mise en place effective nécessitera également un délai important, celle-ci devant pouvoir intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2006.

Je ne manquerai donc pas de tenir informé la Cour de l'évolution de ce dossier. A cet effet, je reprendrai contact avec la Cour dès que la ville de Bourg-en-Bresse se sera prononcée sur le mode de régie qui aura été retenu par le service de l'eau et de l'assainissement.

2. Application des principales dispositions de l'instruction comptable M49

Dotation pour amortissements, grosses réparations ou risques d'impayés

La ville de Bourg-en-Bresse n'a pas constitué de dotation aux provisions pour grosses réparations.

La ville de Bourg-en-Bresse a procédé en 1996 à la constitution de dotations aux provisions pour dépréciation de comptes clients sur les deux budgets d'eau et d'assainissement. La reprise d'une partie de ces provisions (pour cause de liquidation des sociétés concernées) et leur admission en non valeur est en cours d'instruction en vue d'une décision du conseil municipal avant la fin de l'exercice 2003. Il est prévu de constituer pour l'exercice 2004 une provision pour risque d'impayés.

Intérêts courus non échus

Lors de la mise en place de cette procédure, ces intérêts ont été calculés uniquement sur les nouveaux emprunts.

Depuis le budget prévisionnel 2003, le calcul s'effectue sur l'ensemble des contrats des budgets eau et assainissement.

Amortissement des subventions d'équipements

Le transfert des subventions d'équipement n'a pas encore été effectué car la plupart des subventions d'équipements concernées correspondent à des immobilisations en cours non encore transférées en compte 21 (et par conséquent qui ne font pas encore l'objet d'amortissements).

REPOSE DU MAIRE DE GRENOBLE

S'agissant du retour en régie directe, il est nécessaire de présenter l'ensemble des étapes effectuées entre la décision prise par le conseil municipal le 7 décembre 1995 de « retour de la gestion dans le service public » et la création de la régie personnalisée le 1^{er} janvier 2001. Ainsi dès la transformation en 1996 de la COGESE en société des eaux de Grenoble (SEG), société d'économie mixte, la ville de Grenoble, actionnaire majoritaire avait repris le contrôle complet du service tant en matière d'organisation que de tarifs.

En effet, la création de la SEG a constitué de fait dès 1996 une municipalisation alliant fonds publics et fonds privés, un véritable « retour de la gestion dans le service public » avec une véritable prise de responsabilité et de pouvoir de la ville qui s'est notamment traduite par une baisse tarifaire pour l'ensemble des usagers.

Enfin, s'agissant du risque financier, il convient de rappeler la réalité des faits et des chiffres qui permet de démontrer que la solution de la rupture négociée était de loin la plus avantageuse pour les finances de la ville de Grenoble. En effet, le risque indemnitaire lié à une résiliation unilatérale ou à une action en nullité n'était pas chiffré à 11,43 M€ mais bien à 43 M€ comme l'a fort justement rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision n° 219918 du 29 décembre 2000.

C'est donc à partir de ce chiffre de 43 M€ que peut être évalué le montant de l'indemnité transactionnelle qui s'est en définitive élevée à 13,14 M€ dont on rappellera qu'ils ont été versés à la SEG, société d'économie mixte dont la ville de Grenoble détient toujours 67 % du capital. Quant au coût total de l'opération de re-municipalisation, il ne peut être fixé à 18,34 M€, chiffre résultant de la simple addition de l'indemnité transactionnelle et d'un abandon de provision de renouvellement des immobilisations pour un montant de 5,2 M€. En effet, cette reprise de provisions est le corollaire de la récupération à titre gratuit par la ville de Grenoble des biens investis par le fermier sur le réseau pour une valeur de 6,26 M€, biens mis en dotation de la régie des eaux de Grenoble.

Dans ces conditions et selon l'arithmétique proposée consistant à réintégrer la question de la valeur des réseaux, le coût de la fin prématurée des contrats de délégation de service public de l'eau et de l'assainissement s'est donc élevé à 12,08 M€ (soit 13,14 M€ + 5,20 M€ - 6,26 M€), soit effectivement moins que le simple montant de l'indemnité transactionnelle et surtout bien moins que les indemnités de résiliation évaluées à l'époque.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION GRENOBLE-ALPES-METROPOLE*

Le prix de l'eau - Les eaux pluviales

Il convient de préciser que la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole (la Métro) a décidé d'imputer les investissements concernant les réseaux d'eaux pluviales dans le budget principal. De plus, les charges des réseaux unitaires sont réparties à hauteur de 60 % dans le budget annexe assainissement et de 40 % dans le budget principal conformément aux conclusions de la commission d'évaluation des transferts de charges intervenue lors du transfert des compétences assainissement et eaux pluviales.

Les comptes de la délégation du service public

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole s'est engagée, dès 1995, dans une démarche de renégociation de son contrat de délégation datant de 1985. Ce contrat porte aujourd'hui sur une partie du service d'assainissement représentant 46 % de son activité (pourcentage établi à partir des recettes de fonctionnement).

Elle s'est efforcée de mettre en évidence, à partir des comptes sociaux de la société délégataire, le niveau réel de sa marge. Les avenants, signés en 1996 et 1998, ont permis de baisser la rémunération du délégataire à un niveau correspondant à ses dépenses réelles de fonctionnement tout en lui conservant un juste niveau de profit. Grâce à ces démarches, le prix de l'assainissement payé par les usagers de l'agglomération grenobloise a sensiblement baissé, soit une baisse globale de 10 % incluant un gain de 36 M€ sur la durée résiduelle du contrat de délégation qui s'achève en 2014.

De plus, de nouvelles procédures contractuelles de contrôle technique et financier ont été introduites avec notamment la fourniture de comptes de rattachement entre les comptes sociaux de la société et les comptes de délégation, et de tableaux de suivi prévisionnel de l'utilisation réelle des frais de renouvellement. Elles permettent aujourd'hui de mettre en évidence une nouvelle évolution à la hausse de la marge du délégataire; c'est pourquoi une renégociation du contrat est actuellement en cours.

Le développement de la coopération intercommunale

Le rapport de la Cour constate un fort développement du nombre d'établissements publics intercommunaux entre le 1^{er} janvier 2000 et le début de l'année 2002. Il serait intéressant de pouvoir disposer de données récentes sur le nombre de SIVOM, de communautés de communes et de communautés

d'agglomération ayant opté pour les compétences optionnelles dans le domaine de l'eau et/ou de l'assainissement.

La mesure de la qualité du service

Les paramètres de qualité de la gestion des services d'eau et d'assainissement établis par la FNCCR constituent un cadre de référence intéressant pour mesurer le niveau du service rendu aux usagers.

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement, élaborés par la Métro depuis 1995, dressent un constat du fonctionnement du service et s'efforcent également d'en faire une analyse qualitative.

La communauté d'agglomération s'est dotée de moyens lui permettant de mener des démarches internes permanentes de contrôle et d'amélioration de la qualité du service. Ces démarches font l'objet d'un rendu régulier à la commission consultative des usagers, au conseil d'exploitation de la régie assainissement et au conseil de communauté.

En outre, la Métro s'est engagée dans une démarche qualité en vue d'obtenir en 2004 une certification ISO 9001 de la régie assainissement.

Elle pourra ainsi disposer d'outils lui permettant de mieux mesurer les attentes des usagers et la qualité du service qui leur est apporté.

Prime d'épuration de l'Agence de l'Eau Intéressement du délégataire

A titre d'expérimentation, la Métro avait introduit en 1998 un mécanisme d'intéressement du délégataire aux performances de la station d'épuration.

Elle souhaite reconduire ce mécanisme dans le cadre du prochain avenant au contrat de délégation en l'adaptant aux nouvelles conditions de fonctionnement du système d'assainissement à la suite des travaux réalisés par la Métro (extension du traitement biologique de la station d'épuration et suppression d'eaux parasites dans les réseaux).

Ainsi, la prime de bonification sera indexée à l'évolution de la prime d'épuration lorsque l'augmentation du rendement de la station d'épuration résultera d'une exploitation plus performante par le délégataire.

Bien entendu, les modalités de calcul de la prime de bonification seront revues en cas de changement durable de la qualité des effluents en entrée de station d'épuration et/ou de modification des caractéristiques techniques des ouvrages d'assainissement.

Le contrôle des performances

Les réseaux communaux, mis à la disposition de la communauté d'agglomération lors du transfert des compétences assainissement et eaux pluviales, présentaient en effet des caractéristiques pouvant générer des dysfonctionnements : pertes de pollution, intrusions d'eaux parasites, mixité importante entre les eaux usées et les eaux pluviales. Cet état de fait explique le taux de dépollution relativement faible de la station d'épuration, qui se situe aux alentours de 72 % (moyenne des indicateurs de pollution).

La station d'épuration a été conçue à l'origine pour répondre aux normes de rejet fixées par l'Arrêté préfectoral du 6 novembre 1987. Un nouvel Arrêté préfectoral a été délivré le 18 février 2000 pour intégrer une partie des nouvelles contraintes issues de la loi sur l'eau. Son fonctionnement actuel, permettant de traiter la totalité des eaux usées par temps sec en physico-chimique et une partie des eaux résultant de ce premier traitement en biologique répond au niveau d'exigence de traitement qui a été fixé par les services de l'Etat. Les rejets de la station d'épuration respectent les normes en vigueur.

Les travaux du schéma directeur d'assainissement, à savoir l'extension du traitement biologique et l'amélioration du fonctionnement des réseaux, actuellement en cours d'achèvement, permettront de respecter les futures normes de rejet applicables à la station d'épuration, issues des directives européennes, tout en disposant d'une marge de sécurité.

Conclusion

Le rapport de la Cour des comptes met en avant les efforts accomplis par les collectivités pour mettre aux normes leurs services d'eau et d'assainissement et souligne l'apport positif des nouvelles formes d'intercommunalité qui permettent une gestion plus rationnelle et centralisée.

Grenoble-Alpes Métropole s'inscrit largement dans ce mouvement, en effet :

- elle a lancé dès 1995 un vaste programme d'études et de travaux dont la finalité est de respecter les normes plus contraignantes issues de la loi sur l'eau,*
- elle a négocié à deux reprises, en 1996 et 1998, son principal contrat de délégation, ce qui lui a permis d'obtenir une baisse substantielle et durable du prix de l'assainissement,*
- elle s'est transformée en communauté d'agglomération dès le 1^{er} janvier 2000 et s'est dotée alors des compétences complètes dans le domaine de l'assainissement et des eaux pluviales.*

*REPONSE DU MAIRE DE SAINT-ETIENNE****L'existence de clauses financières défavorables aux usagers******Les droits d'usage, d'entrée ou d'occupation du domaine public***

Compte tenu de la situation de blocage où était placée la ville en 1996, les dispositions, tant en ce qui concerne le prix que le droit d'entrée ont été arrêtées à partir des décisions prises, soit par le tribunal de grande instance soit par les juridictions administratives (tribunal administratif, chambre régionale des comptes).

Le rapport de la Cour s'appuie sur le fait que la redevance capitalisée représente la contrepartie des charges d'entretien des ouvrages supportées par le budget annexe de l'eau pour considérer que l'imputation au budget principal ne se justifiait pas. C'était là la seule forme légale pour permettre le versement d'un droit d'entrée correspondant à la valeur des biens financés par le budget principal, puisqu'il n'existait pas de budget annexe avant les années 90.

Le prix de l'eau particulièrement faible pendant des décennies n'intégrait en aucune manière cette charge. Ce fut donc le contribuable qui a supporté la majorité des charges d'amortissement et d'entretien des barrages.

L'affectation au budget principal permettait de rendre au contribuable des charges qu'aurait dû supporter l'usager.

L'affectation au budget principal permettait de rendre au contribuable des charges qu'aurait dû supporter l'usager.

Dans notre réponse écrite, cela aurait été compris et accepté en 1996. Nous avons exprimé notre surprise que ce soit remis en cause en 2003.

Le contrôle interne des services

Le rapport de la Cour, tout en reconnaissant que la ville a mis en place depuis 1996 des compétences nouvelles pour assurer le suivi des délégations (deux ingénieurs sur le plan technique, une cellule spécifique sur le plan juridique et administratif) considère qu'il existe une mauvaise coordination entre les services.

Nous avons compris que cette remarque nous encourageait à mieux faire fonctionner nos services entre eux.

S'il s'agissait de reprendre cette remarque dans un rapport national, il serait alors pertinent de vérifier si les villes de même taille ont su

développer au service du suivi de leur délégation un nombre aussi important de compétences.

Le contrôle de la performance renforcée

La protection des captages pour préserver la qualité des eaux brutes

Le barrage de La Valette se situe au cœur de la Haute-Loire en secteur montagneux boisé loin de toute urbanisation.

Depuis de nombreuses années la ville de Saint-Etienne acquiert de manière régulière des parcelles de forêt sur son budget principal. Il en est de même des barrages du « Gouffre d'enfer » et du « Pas du Riot ». Par ailleurs un gardien réside sur le site.

La nécessité d'une meilleure maîtrise des effluents

Quant aux déversements industriels dans le réseau d'assainissement, nous avons précisé dans notre réponse écrite que 85 % des industriels avaient signé une convention de rejet ; ce qui traduit une gestion véritable des effluents industriels.

Par ailleurs, un coefficient de pollution est appliqué aux industriels : plus le rejet est polluant, plus l'industriel paie (coefficient de 1 à 2,5).

En matière de rejets issus de l'assainissement

Le système de collecte

Le réseau d'assainissement et de traitement de la ville de Saint-Etienne était le premier réalisé dans le département de la Loire.

A l'époque le « Furan » petite rivière traversant la ville était déjà complètement recouvert et avait l'usage de collecteur principal.

Si certainement les autorités ont pu saluer la création d'un réseau d'assainissement et d'une usine de traitement des eaux usées à l'époque, ces installations apparaissent obsolètes aujourd'hui.

Toutes les stations d'épuration sont conçues pour traiter des eaux usées et une partie des eaux pluviales jusqu'à un débit de pointe. Au-delà de cette valeur, quand la pluie est importante, le débit excédentaire est déversé dans le milieu naturel sans traitement.

Le débit de pointe de la station d'épuration de Saint-Etienne est de 3,6 m³/s. Des villes comme Brest (200 000 habitants) ou Montpellier (300 000 habitants) traitent en pointe respectivement 1,3 m³/s et 3,4 m³/s.

Consciente de la nécessité de moderniser et de répondre aux normes européennes, la ville de Saint-Etienne a pris la décision d'assurer la maîtrise d'ouvrage de restructuration du réseau et de construction d'une nouvelle station d'épuration.

Les études techniques sont réalisées et nous attendons les décisions de financement pour engager les travaux.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION SAINT-ETIENNE METROPOLE*

Saint-Etienne Métropole s'est attachée à être dynamique dans sa démarche de construction de l'intercommunalité avec :

- en 2000, la mise en place de la taxe professionnelle unique ;*
- en 2001, la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération.*

Dans le cadre de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération, il a été estimé problématique, pour des raisons de complexité en particulier, de retenir certaines des compétences optionnelles prévues par la loi.

En effet, une intercommunalité réussie est à n'en pas douter une intercommunalité préalablement réfléchié dans tous ses aspects qu'ils soient opérationnels, juridiques ou financiers.

En fonction de ces considérations, le choix de l'agglomération est de construire une démarche de consolidation par approche successive de thématiques majeures.

C'est ainsi qu'au moment de l'analyse sur le passage en communauté d'agglomération, les élus avaient explicitement envisagé de traiter la collecte des ordures ménagères et l'assainissement.

Pour le premier point, le transfert de compétences est effectif depuis le 1^{er} janvier 2003.

Pour l'assainissement, et puisque la problématique collecte des ordures ménagères est à présent en rythme de croisière, Saint-Etienne Métropole peut envisager de passer à l'étude correspondante, qui bien entendu, ne peut être abordée sans connecter le sujet avec la thématique de l'eau.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON****Les charges de renouvellement***

La communauté urbaine de Lyon ne peut qu'appuyer la Cour des comptes quant à l'enjeu majeur que constitue la mise en place d'un mécanisme de contrôle du financement du renouvellement dans les contrats d'affermage. L'objectif est d'éviter un décalage, non justifiable sur le prix de l'eau à l'usager, entre le montant de la charge de renouvellement cumulée inscrite dans les comptes du délégataire et le montant réel des travaux effectués. Fin 2002, cet écart s'élève en effet à 46,2 M€.

Ces discussions ont été engagées par la collectivité depuis 1999 à l'occasion de la réorganisation du groupe Vivendi. En effet, la substitution du mécanisme de garantie de renouvellement à celui antérieur de provision de renouvellement nécessite que soit clairement défini le devenir du solde non utilisé en fin de contrat.

La communauté urbaine de Lyon se réjouit de ce que la Cour des Comptes souligne le "progrès substantiel" que constituent les dispositions de l'avenant n°14 conclu en décembre 2002 en la matière. Cet avenant prévoit en effet :

- pour la période 2003-2007, un équilibre entre la charge résultant des obligations de renouvellement et les travaux réalisés,*
- à l'issue de cette période, l'examen du solde constaté depuis le début du contrat et la définition de son affectation.*

La marge du délégataire

L'audit relatif aux comptes de la concession de l'usine de secours de pompage de Rillieux la Pape a effectivement conduit à retraiter la marge du délégataire telle que présentée dans ses comptes.

Cet audit a permis, à l'occasion de la révision quinquennale des contrats de 2002 :

- de définir de façon détaillée la limite de périmètre entre ce contrat de concession et le contrat d'affermage de la distribution d'eau potable (inventaires des biens de chaque contrat) permettant d'impacter précisément l'amortissement et les charges d'exploitation liés sur chaque contrat.*
- de baisser le prix de l'eau à l'usager au vu des marges réellement recalculées sur les deux contrats suite aux audits, bien que contestés par le délégataire.*

Les performances épuratoires des stations

- Concernant la station d'épuration de la communauté urbaine de Lyon à Saint-Fons, si pour l'année 2001 seul le paramètre DCO était confirmé, pour l'année 2002 les rendements sont les suivants :

- MES 82,9 %
- DCO 77,8 %
- DBO 82,7 %

Ils traduisent pour cette année là, la conformité sur les trois paramètres.

- Le traitement des fumées pour le respect de la réglementation sur les rejets à l'atmosphère de l'installation d'incinération des boues à fait l'objet d'une étude technico-économique déposée en préfecture début juillet 2003. Le programme de réalisation des travaux prévoit de respecter l'échéance de fin 2005 qui nous est fixée.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHAMBERY-METROPOLE

Certes, Chambéry Métropole n'était pas, en 2002, constituée en régie dotée de la simple autonomie financière ou de la personnalité morale. Mais, on peut cependant souligner que le fonctionnement du service des eaux de Chambéry Métropole n'est guère différent de celui d'une régie à autonomie financière, la communauté d'agglomération disposant de moyens autonomes, sans dépendre de la commune centre.

En effet, l'ensemble du personnel de Chambéry Métropole affecté à cette compétence est rattaché à la direction du service des eaux. Budgétairement, les deux budgets annexes pour l'eau et l'assainissement reprennent bien la totalité des dépenses propres à ce service et, par conséquent, le prix de l'eau est le reflet du coût réel.

Au niveau fiscal, le fait de passer en régie à autonomie financière ne change rien, puisque les deux budgets annexes sont déjà des budgets soumis au régime TVA de droit commun et qu'une régie n'est pas soumise, ni à la taxe professionnelle (article L 449 du CGI), ni à l'impôt société (article 207.1.6 du CGI). La seule différence pouvant avoir des incidences financières est le fait de ne plus bénéficier de la trésorerie globale de Chambéry Métropole et nécessite de revoir le mode de fonctionnement pour réduire le besoin en fond de roulement.

La communauté d'agglomération a bien entendu pris acte de la nécessité de constituer une régie dotée à minima de la simple autonomie financière et s'engage à la mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

Réponses des entreprises privées délégataires

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COMPAGNIE GENERALE
DES EAUX⁵⁶

Remarques générales

1) *Les rapports de la Cour constituent pour tous observateurs français et étrangers de véritables références. Leur influence légitime, mais aussi l'exploitation orientée qui peut en être faite, conditionnent certaines réactions des clients (à l'international surtout), des instances boursières, des partenaires économiques.*

La CGE se félicite alors de l'initiative prise par la Cour d'examiner à nouveau, après son rapport de 1997 portant sur la période 1990-1995, la gestion des services publics d'eau et d'assainissement : d'une part, en effet, les années supplémentaires de recul peuvent modifier les commentaires portés en 1997 sur cette période ancienne ; d'autre part, la période plus récente examinée aujourd'hui par la Cour a vu se réaliser de très sensibles progrès.

Le présent rapport de la Cour souligne utilement ces progrès en notant qu'ils proviennent, tant des dispositions juridiques (les dispositions antérieures trouvant une application plus complète, et de nouvelles mesures venant les renforcer), que des efforts déployés par les intervenants (collectivités et entreprises délégataires). A l'issue des diligences nombreuses et approfondies des juridictions financières, le présent rapport ne reprend donc plus certains sujets.

2) *La Cour consacre essentiellement son rapport aux thèmes du prix et de la rigueur économique et comptable ; mais le constat de progrès qu'elle en tire est encore plus positif lorsqu'on le lit dans son contexte de qualité technique du service.*

En effet, pendant la période examinée, les services d'eau et d'assainissement ont poursuivi leur lourd équipement pour répondre à des exigences croissantes de potabilité de l'eau d'une part, de préservation du milieu naturel d'autre part ; ils ont aussi progressé dans la qualité des prestations de toutes natures offertes aux usagers.

Les épisodes de crise (tempête de décembre 1999, inondations, sécheresses, tornades, contaminations diverses, etc...), beaucoup moins rares qu'on ne le croit dans l'hexagone et si fréquents outre-mer, viennent

56) Cette réponse retrace les observations de la Compagnie Générale des Eaux et de ses filiales suivantes : la Compagnie des Eaux et de l'Ozone (CEO), la Société Française de Distribution d'Eau (SFDE), la Compagnie des Eaux de Paris (CEP) et la Société des eaux de Melun.

spectaculairement rappeler à tous l'importance primordiale de la qualité et de la sécurité techniques. La canicule de l'été 2003 au cours de laquelle la distribution d'eau, parmi les services publics les plus sollicités, s'est sans doute montrée la plus exemplaire, est un tout récent exemple de telles crises.

Mais cette importance primordiale de la qualité et de la sécurité technique est, en fait, une réalité quotidienne. Les appréciations portées sur les services ne sauraient donc être complètes sans rappeler cet aspect généralement satisfaisant en France ; la CGE en fait en tout cas un point d'honneur.

3) La loi a étendu le contrôle des chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes, visant essentiellement la gestion publique, à quelques cas de gestion privée (concernant, essentiellement, les entreprises délégataires de service public). Une des difficultés de cet exercice est de prendre en compte les différences profondes entre les deux types de gestion. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, il s'agit des différences profondes entre la gestion directe, locale et annuelle, par les moyens de la collectivité hors de toute concurrence, et la gestion par une entreprise mutualisant ses moyens sur un grand nombre de services locaux et optimisant sa gestion sur la durée d'un contrat pluriannuel obtenu par mise en concurrence. Les contrôles effectués par tous organismes devraient prendre en compte ces différences essentielles, mais tel n'est pas toujours le cas.

4) Prendre en compte les vraies différences ne devrait pas empêcher d'apprécier équitablement. Or la Cour traite de manière déséquilibrée les services en régie d'une part, les services en délégation d'autre part : ces derniers se voient consacrer spécifiquement 26 pages du rapport, et les régies se voient consacrer spécifiquement 3 pages...

Ce déséquilibre du rapport provient peut-être de l'échantillonnage des services contrôlés.

Mais il provient aussi d'un choix rédactionnel consistant à consacrer, sur les délégations de service, de longs développements à chacun des multiples aspects du service ...et à traiter en une phrase globale, pour les régies, des anomalies qui peuvent pourtant être fondamentales.

Une de ces anomalies fondamentales, au regard du droit existant, est le non respect par certaines régies des diverses règles de la comptabilité publique. Une autre anomalie peut être une mise en échec de règles de concurrence par des entités d'origine publique travaillant les unes pour les autres. Une anomalie est encore l'existence de discriminations fiscales et parafiscales entre les opérateurs publics et les opérateurs privés utilisant les mêmes équipements. Et pourrait aussi être considérée comme une anomalie, aux yeux des citoyens, l'existence de situations essentiellement « publiques » d'où la notion de remise en question, voire même de simple comparaison, est totalement absente, alors qu'elle est toujours plus prégnante pour les

opérateurs privés. Le bon emploi de l'argent des contribuables et usagers de services publics est un sujet bien plus vaste que celui de la marge des opérateurs privés.

5) Il est à regretter que, sur les quelques thèmes de critique que retient le rapport, celui-ci évoque des cas rares, ou rarissimes (voire parfois inexistantes), en leur conférant une apparence de généralité, injustifiée mais que le lecteur risque de retenir. Par exemple, la formation des prix dans les services délégués, qui résulte d'une mise en concurrence, de délibérations publiques, et de l'application d'un contrat légal, loin d'être perçue comme incompréhensible, devrait être considérée comme transparente .

6) Enfin, la conclusion du rapport, dans sa rédaction actuelle, ne peut tout à fait apparaître comme la synthèse d'ensemble de l'évaluation des services d'eau et d'assainissement qui a été entreprise par la Cour et les chambres régionales des comptes :

- l'enjeu de la détermination de priorités claires en matière sanitaire et environnementale n'est pas explicité ;*
- la recherche d'une plus grande transparence des décisions prises et des opérations menées, avec leurs aspects financiers, ne peut que susciter l'adhésion. Mais elle doit valoir quels que soient l'organisation du service public et le statut de l'exploitant, et quel que soit le service public concerné.*

En ce qui la concerne, la CGE est favorable à une initiative réglementaire sur le mode de présentation des comptes-rendus des opérateurs (régies et délégataires) afin d'améliorer leur utilisation, et d'éviter la multiplication d'exigences contradictoires (parfois même incompatibles avec les obligations légales des sociétés qui doivent consolider leurs résultats).

Le cadre fixé par les nouvelles dispositions devrait nécessairement :

- préserver la libre administration des collectivités locales ;*
- ne pas imposer des coûts supplémentaires disproportionnés par rapport aux effets recherchés ;*
- et respecter la liberté d'organisation interne et de gestion du délégataire, ce qui est tout à fait compatible avec une grande transparence. Le Guide d'affermage publié par l'AMF contient ainsi des exigences accrues en matière d'inventaire contradictoire des biens, d'élaboration de plans de renouvellement etc, tout en respectant le professionnalisme de l'entreprise.*

Points particuliers

1) « Des investissements excédant les besoins du service délégué »

Le rapport aborde le sujet du dimensionnement optimal des ouvrages.

Ce sujet est particulièrement délicat pour les techniciens et économistes dans la mesure où les projets doivent prendre en compte, d'une part des prévisions aléatoires d'évolution des besoins, et d'autre part et surtout l'impératif de continuité en toutes circonstances (c'est-à-dire la sécurité) du service public.

Les chroniques abondent en exemples d'équipements apparemment « surdimensionnés » qui ont préservé les populations de graves crises immédiates.

L'actualité de l'été 2003 vient d'apporter une illustration saisissante de cette notion d'anticipation : bien que la sécheresse n'ait pas été vraiment exceptionnelle (au contraire de la température), toutes les installations de production et toutes les interconnexions qu'exploite le groupe CGE ont du fonctionner à leur capacité maximale possible pendant 10 à 15 jours consécutifs, et en deux occasions distinctes : la croissance des besoins des usagers en juillet-août, et les contraintes de prélèvement dans la Marne en octobre-novembre.

La CGE ne peut donc adhérer aux affirmations de la Cour sur les cas cités qui la concernent : les exemples de Paris et du SEDIF montrent au contraire la nécessité des dimensionnements existants ; les élus ont parfaitement répondu à « leur devoir d'anticipation et de vigilance » (cf. « Les Echos » du 25 novembre 2003) .

2) « Les gestions déléguées »

Après avoir résumé le dispositif de l'article 40 de la loi Sapin (29/01/1993) encadrant très strictement les prorogations de contrats, le rapport exprime que « le nombre de prorogations non justifiées constaté au tout début des années 1990 » a diminué.

Ce commentaire laisse croire à des anomalies significatives ...alors que, dans les faits, elles ne sauraient vraiment être qu'exceptionnelles ou inexistantes.

Certes, il a pu exister un certain flottement dans les premiers mois d'application de la loi (1993), d'autant plus que le texte avait été rapidement modifié à deux reprises. Mais la jurisprudence est venue très vite lever les incertitudes de la loi, et la CGE peut affirmer sans crainte d'être démentie que, depuis que le droit est clarifié, aucun exemple dans son Groupe ne mérite d'être qualifié de « prorogation non justifiée ».

Les avenants prorogeant la durée au titre de l'article 40b de la loi Sapin sont très rares (à peine 1 par an, alors que le groupe exploite quelque 4 500 services).

3) « Des charges liées à l'exécution de travaux »

La présence, dans certains contrats de délégation, de clauses confiant à l'opérateur la réalisation de travaux, n'est que l'application d'une jurisprudence constante désormais confirmée par la loi dite MURCEF du 11/12 2001.

L'éventuelle adjonction, par avenant, de nouveaux travaux, avec parfois (moins d'un cas par an !) nécessité de proroger la durée, n'est que l'application de la Loi dite « Sapin » du 29/01/1993 .

Quant aux règles du Droit communautaire sur la mise en concurrence des sous-traitants, les délégataires les appliquent, sauf erreur, à la lettre, et elles ne sont pas connues pour affaiblir la concurrence.

Il est donc malaisé de comprendre ce que la Cour, par son rapport, voudrait de plus que le respect de lois particulièrement complètes.

4) « L'existence de clauses financières défavorables aux usagers »

L'affirmation de ce titre apparaît immédiatement comme assez générale, alors qu'elle n'a pas lieu de l'être.

Puis l'examen point par point des remarques de la Cour figurant sous ce titre montre que ces critiques sont souvent imméritées et devraient être relativisées :

« Des formules paramétriques inadaptées » ?

Le thème de ces formules, destinées à indexer la rémunération du délégataire pour tenir compte de l'inflation, est souvent évoqué dans les observations des chambres régionales des comptes. Mais, s'il est intellectuellement intéressant, il ne représente plus, depuis que les taux d'inflation ne dépassent guère 2 % l'an et que les durées de contrat sont raccourcies, qu'un enjeu très marginal.

Il n'en demeure pas moins que les formules paramétriques sont établies avec un sérieux mathématique à la conclusion du contrat et à ses diverses révisions. Les éventuels désaccords à ce propos entre les chambres et les contractants portent en fait sur la structure des charges du service, qui nécessitent une redistribution fine sur les différents paramètres de la formule.

« Des formules de protection contre les risques de baisse du chiffre d'affaires » ?

Il est tout à fait normal et sain que les contractants conviennent d'une répartition contractuelle des risques, non seulement sur les charges, mais aussi sur les produits. Il est tout à fait normal et sain que la rémunération soit adaptée d'un commun accord lorsque les conditions convenues sont réalisées. Il ne s'agit pas là de « formules de protection », mais d'une définition fine des situations que les contractants ont entendu régler.

« Des droits d'usage, d'entrée, ou d'occupation du domaine public » ?

Tant que les droits d'entrée n'étaient pas interdits par la loi, la CGE a accédé aux demandes en ce sens des collectivités, les versements étant alors explicitement inscrits au contrat. Ces cas sont restés rares. Depuis que la loi interdit de telles stipulations contractuelles, la CGE n'en a plus pratiqué.

En ce qui concerne les différentes « redevances d'occupation du domaine public » imputées aux gestionnaires de services par l'Etat et les collectivités territoriales, le véritable sujet de préoccupation est la discrimination appliquées aux différents gestionnaires : s'ils sont privés, ils sont assujettis ; s'ils sont publics, ils sont exonérés.

5) « Les comptes de la délégation de service public »

Il n'est pas dans le propos de la CGE de prétendre que les comptes qu'elle fournit sont simples ou aisés à interpréter. C'est en effet le domaine lui-même des services publics de distribution d'eau qui est complexe, et le double objectif assigné aux comptes (être exhaustifs mais simples...) qui est exigeant.

Pour bien éclairer ses remarques, ci-après, sur divers thèmes traités par la Cour, la CGE commence par rappeler les principales caractéristiques de la gestion déléguée qui intéressent les comptes :

a) L'entité qui gère le service n'est pas une entité locale dédiée à ce service, mais une entreprise plus vaste qui consacre tous ses moyens à la gestion coordonnée de dizaines, de centaines, ou de milliers de services.

Il en résulte que, contrairement à ce qui s'observe pour une régie directe dont la plupart des charges sont locales, une importante proportion des moyens du délégataire sont mutualisés entre plusieurs services, parfois nombreux. C'est d'ailleurs cette organisation qui a intéressé la collectivité, consciente des garanties, des effets d'échelle, et du niveau d'excellence des intervenants qu'elle lui apporte : laboratoire régional, équipes d'intervention départementales, spécialistes nationaux voire internationaux...

Cette caractéristique est assez bien admise de tous ...jusqu'à ce que se présente, inexorablement, sa traduction comptable, c'est-à-dire l'importance des frais répartis.

Ces frais répartis sont alors parfois :

- jugés trop importants ...alors qu'ils ne traduisent que la réalité d'une organisation territoriale optimisée ;*
- confondus avec des frais généraux ...alors qu'il s'agit surtout de tâches opérationnelles (interventions d'électriciens ou d'équipes de réparation de fuites, analyses chimiques et bactériologiques, plans de réseau, gestion clientèle...) ;*
- souhaités « directs », ou rendus tels par un système de retraitement interne à l'entreprise : facturations internes précises et complètes, clés de répartitions sophistiquées sur lesquelles chacun a son idée.*

Or ces retraitements, qui ont pour objet de rendre apparemment « directes et locales » des charges qui ne le sont pas, ont surtout des inconvénients : coût de l'« usine à gaz » montée à cette seule fin, caractère absolument illusoire de la précision obtenue, contestation sans fin des nombreuses clés utilisées (dont aucune ne s'impose vraiment), et à la limite un certain affaiblissement de la sincérité.

La profession, et particulièrement la CGE, jugent plus pertinent et plus sincère d'assumer telles qu'elles sont les réalités organisationnelles :

Si la charge est retracée comptablement comme directe et locale, elle est présentée comme telle. Si elle est mutualisée, elle est présentée comme telle et répartie simplement. Et il n'est recouru à aucun faux-semblant pour noyer des charges directes dans la masse des charges mutualisées ni à l'inverse faire passer pour directes des charges mutualisées.

b) L'échelle de temps à laquelle se juge le service délégué est la durée du contrat, et non point systématiquement l'exercice annuel qui s'impose aux régies.

Le prix du délégataire n'est pas fixé pour l'année mais pour la durée du contrat. Il doit donc se comparer, non aux coûts bruts d'une année, mais à des coûts rendus représentatifs du contrat dans sa durée. Les engagements techniques aussi sont pluriannuels.

D'où l'importance, pour que les chiffres aient un sens permettant de juger le contrat, des techniques comptables de lissage des événements exceptionnels : charges économiques calculées concernant les investissements, les séquences d'investissements particuliers que sont les annuités d'emprunt, et les opérations de renouvellement des installations. C'est si, au contraire, ces techniques de lissage n'étaient pas utilisées, que les chiffres bruts de l'exercice seraient trompeurs.

c) Le compte d'exploitation prévisionnel construit par le candidat délégataire lors de son offre n'est pas un budget public qu'il faudrait ensuite exécuter, et le compte « loi Mazeaud » du délégataire n'est pas un compte administratif traduisant l'exécution d'un budget.

La vocation réelle des documents est parfaitement décrite dans le fascicule « Déclinaison sectorielle du rapport annuel du délégataire de service public (l'eau et l'assainissement) », publié par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables en septembre 2000.

S'explique alors pourquoi, malgré les quiproquos assez souvent constatés sur ces sujets :

- le compte « loi Mazeaud » et le compte d'exploitation prévisionnel ne peuvent avoir systématiquement la même forme ;*
- il est sans signification de stigmatiser des différences entre chiffres des deux documents puisque le CEP, contrairement à un budget, n'a pas pour fonction de promettre ni d'autoriser les dépenses à engager ;*
- le compte « loi Mazeaud » ne sert pas à établir les prix ni à les modifier ;*
- il est sans signification de dire que ce compte « facture » quoi que ce soit au service ou à ses usagers.*

6) « Les charges directes étrangères au contrat »

Sauf erreur matérielle toujours possible, les charges directes imputées par le délégataire au compte d'un de ses contrats sont toujours afférentes au service public concerné. L'affirmation du rapport selon laquelle il en serait autrement ne peut donc reposer que sur des cas anciens et rares.

7) « Les charges réparties »

Il a déjà été répondu d'avance (cf. le point « les comptes de la délégation de service public » traité ci-dessus) aux remarques de la Cour sur :

- l'importance des charges réparties :*

De fait, non seulement la proportion, citée par le rapport, de 80 % des charges totales peut être parfaitement justifiée, mais ce chiffre peut même être légitimement dépassé : certains minuscules services, accolés à un service beaucoup plus important parce que les collectivités concernées n'ont pas souhaité concrétiser leur intercommunalité, ne sont que des annexes du service principal, sans production d'eau autonome, sans réservoir, sans moyens propres : ils ne peuvent donc être traités que par répartition des charges de l'ensemble technique. Il est d'ailleurs dans leur intérêt de bénéficier de cette économie d'échelle.

- l'idée que les charges réparties seraient « difficiles à contrôler » :*

De fait, tous les éléments de calcul sont disponibles dans la comptabilité du délégataire, même si leur présentation dans les comptes « loi Mazeaud » ne peut qu'être simplifiée.

Si le propos de la Cour est de regretter que la répartition de charges soit moins précise et convaincante qu'une imputation directe, la CGE ne peut que souscrire à cette observation ; mais la dite observation n'est pas suffisante pour faire préférer une organisation foisonnante en gestions autonomes (qui ne donnerait que des charges directes) à la plus efficace organisation mutualisée (qui génère des charges réparties).

8) La clé de répartition « à la valeur ajoutée »

La Cour avait, dans son rapport de 1997, remarqué que les clés de répartition utilisées par les délégataires pour imputer leurs charges indirectes aux différents contrats qu'elles géraient constituaient un facteur de complexité et de contestation.

Dans son présent rapport, la Cour donne acte au Syndicat professionnel des distributeurs d'eau d'avoir tenté d'unifier les pratiques en recommandant l'utilisation de la valeur ajoutée comme principal critère.

La Cour aurait également pu remarquer que ce choix professionnel n'est nullement isolé ni arbitraire : en particulier, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, après une étude comparative (avantages/inconvénients) des différents critères envisageables, a montré l'intérêt du choix de la « valeur ajoutée ».

Cette étude comparative montre en particulier qu'il n'existe pas de système de clés techniques qu'il suffirait d'adopter pour obtenir une répartition de charges plus pertinente que celle appliquée par le délégataire.

Tel semble pourtant le présupposé de la Cour, qui la conduit :

- . d'une part à ne consacrer son exposé qu'aux inévitables imperfections du système « valeur ajoutée », en passant sous silence à la fois toutes ses qualités... et tous les inconvénients des autres systèmes ;*
- . d'autre part à plutôt exagérer les imperfections du système critiqué.*

Ainsi :

- le rapport exprime que « la hausse du prix décidée en cours d'exécution du contrat afin de rééquilibrer les comptes peut voir ses effets anéantis par » l'effet de la répartition à la valeur ajoutée. Mais le droit des contrats et sa pratique ne conduisent absolument pas à cette situation : un avenant n'est pas conclu pour augmenter la marge du délégataire en lui donnant de nouveaux produits sans nouvelles charges (cas imaginé ici par la

Cour), Si l'avenant donne au délégataire une hausse de son prix, ce n'est jamais que pour faire face à de nouvelles charges, ce qui à la fois respecte l'équilibre économique voulu initialement par les parties, et préserve la signification de la mise en concurrence initiale. Et l'on ne peut alors s'étonner que, après un avenant équitablement conclu ainsi, l'équilibre du Compte rendu financier soit sensiblement inchangé ; c'est le contraire qui serait fâcheux ;

- le rapport exprime que le critère de la valeur ajoutée pénaliserait certains contrats et en favoriserait d'autres. En réalité, les chiffres figurant au compte sont sans aucun effet sur le contrat, ni sur son exécution, ni sur le prix payé par les usagers ;

- le rapport exprime que la répartition à la valeur ajoutée des charges indirectes fait dépendre le montant imputé de la marge du contrat (au détriment des contrats les plus rémunérateurs). Pourtant, la valeur ajoutée n'est constituée que très secondairement de marge (voire pas du tout dans de nombreux contrats). Elle est constituée pour l'essentiel des dépenses de personnel, et de certaines autres charges d'exploitation. C'est donc essentiellement à ces charges-là que les frais répartis sont proportionnés, même si l'effet « marge » noté par la Cour existe aussi dans une certaine mesure.

Enfin, c'est la notion de complexité du service sous contrat qui est le véritable lien entre la notion de valeur ajoutée d'une part, et la notion de frais répartis d'autre part : un service à forte valeur ajoutée est un service plus cher parce que plus complexe, qui sollicite donc plus fortement les structures de tous niveaux de l'entreprise délégataire et qui contribue donc davantage aux charges réparties de la dite entreprise.

Les commentaires ci-dessus donnent matière à la Cour pour nuancer et équilibrer ses observations sur les charges réparties, afin que les avantages et inconvénients de la clé « valeur ajoutée » soient mis en perspective avec les avantages et inconvénients des autres systèmes.

9) « Les charges de renouvellement »

Le sujet, complexe, du renouvellement des installations du service s'est montré riche en quiproquos depuis que la loi Sapin du 29/01/1993 est venue poser la question de la fin de contrat et de l'état des installations à cette fin de contrat.

Après quelques années d'interrogations et de conflits d'idées, la compréhension est venue des réflexions menées en diverses instances dans les années 1997 à 2001, et à la suite desquelles l'Association des Maires de France a publié son « Guide de l'affermage du service de distribution d'eau potable » (juin 2001).

La diffusion et l'application de cette logique au cours des récentes années a considérablement assaini les situations et levé les quiproquos. Mais les développements du rapport de la Cour ont encore des aspects de confusion et recèlent des inexactitudes que la CGE va s'efforcer de mettre en évidence ci-dessous.

a) Rappel de la logique technique du renouvellement des installations des services d'eau

Une opération de renouvellement (travaux sur l'installation concernée) répond à deux motivations distinctes :

- Soit elle est destinée à permettre la continuité immédiate du fonctionnement du service (panne constatée ou imminente sur certains types d'installations : matériels électriques, pompes, matériels de traitement, vannes, accessoires de réseau etc ...). Les opérations de ce type ont deux particularités fortes :

- d'une part elles font intimement partie de l'exploitation, car elles mettent en jeu les responsabilités majeures de l'exploitant (continuité, qualité, sécurité ...), et sont indissociables des autres tâches d'exploitation :

. leur nécessité dépend de la façon dont l'exploitant conduit les installations, les entretient, les répare ;

. elles peuvent dans une certaine mesure remplacer des réparations et les arbitrages entre les deux solutions demandent compétence technique et sens des responsabilités ;

. elles jouent en tout cas un rôle complémentaire des autres tâches dans l'obtention des résultats du service.

- d'autre part elles correspondent à des situations d'urgence, à des incidents voire des sinistres, et se prêtent donc peu à la programmation. L'on sait seulement que la probabilité d'avoir à beaucoup renouveler va croissant au fil des ans, avec le vieillissement des installations.

L'on comprend aisément que ces opérations soient usuellement qualifiées de « fonctionnelles ».

- Soit elle est destinée, non pas à permettre la continuité immédiate du service (laquelle n'est pas en jeu), mais à obtenir un certain état du patrimoine :

Il peut s'agir :

. de refuser le vieillissement d'ouvrages du service fonctionnant correctement,

. ou bien d'éliminer un matériau (plomb),

. ou d'en privilégier un autre pour obtenir un réseau homogène, etc ...

Les opérations de ce type ont deux particularités fortes :

. d'une part elles ne sont pas aussi intégrées à l'exploitation que les opérations fonctionnelles : les collectivités délégantes peuvent au choix en prendre la maîtrise d'ouvrage ou la laisser au délégataire conformément à la loi Murcef du 11/12/2001.

. d'autre part rien ne vient naturellement les imposer, et il est donc nécessaire de les définir et de les spécifier expressément. Elles se prêtent alors à une programmation.

L'on comprend aisément que ces opérations soient qualifiées de « patrimoniales ».

Alors :

Si le contrat de délégation spécifie des opérations de renouvellement patrimoniales à la charge du délégataire, par exemple le renouvellement de tout compteur de plus de 20 ans, ou bien de plus de 15 ans (les vœux de la collectivité ne se présument pas, et ne se réalisent pas pour le même prix), ces opérations sont dues et doivent être accomplies ou financièrement compensées.

Et si le contrat ne spécifie aucune opération de renouvellement patrimonial, c'est que le délégataire n'en doit aucune. Il n'est missionné et payé que pour faire face au renouvellement fonctionnel qui, lui, et sans qu'il soit besoin de prescriptions particulières, fait partie intégrante de la mission d'exploitation.

b) Les logiques comptables, économiques et financières :

Les opérations patrimoniales que le contrat spécifie expressément doivent impérativement être réalisées. En cas de non-réalisation, le délégataire devrait restituer la valeur que le contrat avait explicitement attribuée à l'opération et que l'application des prix a pu payer ; le délégataire devrait aussi restituer tous effets financiers y afférents, et payer les pénalités contractuelles.

En ce qui concerne les opérations fonctionnelles, elles ne peuvent être spécifiées par le contrat (si elles l'étaient, c'est qu'elles seraient en fait des opérations patrimoniales ...) ; mais le délégataire s'engage à réaliser toutes celles qui seraient nécessaires en cours de contrat, dans le cadre de la rémunération globale convenue pour l'exploitation du service. Le délégataire supporte ainsi, sur ce poste de dépenses, presque le même type d'aléas que sur l'entretien, la réparation ...ou les dépenses d'électricité pour les besoins du service. Il n'y a pas plus de raisons d'ajuster les prix aux dépenses réelles sur ce thème que sur les autres (cet ajustement généralisé étant au demeurant la négation de la délégation de service aux risques et périls).

L'adverbe « presque » qui nuance le constat ci-dessus traduit une particularité importante qu'ont tout de même les dépenses de renouvellement par rapport aux autres dépenses : elles sont beaucoup plus discontinues, et atteignent souvent des montants importants : le délégataire ne doit pas tous les ans changer l'armoire électrique de l'usine, mais, l'année où cela lui arrive, il dépense 10 fois plus que les autres années. Il en résulte deux conséquences :

- un rapport annuel qui présenterait seulement les dépenses très erratiques de l'année ne permettrait pas d'apprécier l'économie du contrat. Il est donc procédé, dans le rapport du délégataire, à un lissage des dépenses annuelles ; ce lissage est assuré par la prise en compte des réalisations des années passées (moyenne des dépenses effectives) et des prévisions des années futures (étayées par un plan de renouvellement décliné installation par installation). Le rapport du délégataire permet alors d'apprécier correctement la véritable économie du contrat au delà des péripéties annuelles. L'on remarque bien sûr que le chiffre lissé obtenu chaque année est de plus en plus précis et certain lorsqu'on se rapproche de la fin du contrat. Et, comme les nécessités de renouvellement vont croissant au fil des ans, l'on commence évidemment par dépenser moins que la moyenne, et l'on finit par dépenser davantage .

- les dépenses importantes de renouvellement, quand elles se présentent, sortent du besoin de financement courant, et le délégataire doit organiser sa gestion interne pour toujours pouvoir les assumer. Il peut, éventuellement, compter tout simplement sur des cash-flows toujours suffisants (grandes entreprises bénéficiant de gros effets de moyennes) ; il peut constituer des provisions comptables ; il peut, en acceptant des contraintes fiscales supplémentaires, constituer des provisions déductibles ; il peut encore externaliser les risques en trouvant, soit dans son groupe, soit à l'extérieur, une société qui les assume contre certaines formes de paiement.

Ces modes d'organisation, entre lesquels le choix de l'entreprise peut varier, concernent le financement de ses charges, et aucunement la nature de celles-ci, qui découlent directement et seulement des obligations contractuelles de l'entreprise. En changeant d'organisation interne, l'entreprise ne modifie absolument rien à ce qu'elle a promis par ses contrats ni à la réalisation de ces engagements contractuels : en matière de renouvellement, elle fait les mêmes travaux, constitue et suit les mêmes fichiers, apporte la même transparence et supporte les mêmes coûts.

c) Remarques de la CGE sur la partie du rapport « Les charges de renouvellement » (exposées ci-dessous au fil du texte de la Cour) :

- En évoquant des « distorsions entre les charges imputées au contrat et les dépenses réellement supportées par le délégataire », le rapport de la Cour introduit l'idée d'anomalie, alors que les écarts constatés ont tout lieu d'exister légitimement : comme on l'a vu ci-dessus, le chiffre inscrit au

rapport du délégataire est un chiffre lissé (moyen) sur toute la durée du contrat, et les dépenses sont d'abord inférieure puis supérieures à ce chiffre lissé. Tant que la fin du contrat est encore loin, il ne faut alors pas s'étonner d'écart entre chiffres qui, loin d'être des distorsions, traduisent une réalité temporaire, normale, et tout-à fait prévue. Ces écarts temporaires ont vocation à se résorber par l'effet des nécessités techniques et par l'adaptation du plan de renouvellement.

Il conviendrait que les observations de la Cour se contentent d'évoquer les « dépenses réellement supportées pour le moment par le délégataire », et ne fassent pas a priori, pour parler d'anomalie, des hypothèses contraires aux engagements et aux prévisions des parties.

Les contractants et leurs conseils, au lieu de conclure prématurément, sans s'intéresser aux besoins à venir, que le délégataire a « trop prévu » ou « pas assez dépensé », doivent raisonner sur la durée complète du contrat, évaluer ce que nécessiteront les années restantes, et élaborer les aménagements contractuels éventuellement utiles.

- La Cour consacre quelques développements à une comparaison entre un système de « provision » et un système de « garantie » comme s'il s'agissait de systèmes contractuels différents. Comme on a pu le noter plus haut, ces systèmes ne sont que des modes d'organisation interne de l'entreprise délégataire pour financer ses obligations, mais ils ne jouent aucun rôle dans la définition et le respect de ces obligations. C'est le contrat qui donne au délégataire mission d'assurer le renouvellement nécessaire sur les installations du service et fixe le prix à l'intérieur duquel cette mission et toutes les autres lui sont payées. Quant au mode d'organisation interne qu'adopte le délégataire pour rationaliser et financer son travail, et quant à la dénomination qu'il utilise pour le décrire, ils sont évidemment du libre choix de l'entreprise et ils ne peuvent en rien modifier les engagements contractuels.

Les termes du rapport de la Cour qui ne sont pas conformes aux réalités rappelées ci-dessus ne peuvent alors être qu'inexactes :

- la phrase : « la logique des contrats en place au début de la décennie 1990 (...) était le provisionnement des sommes réservées au renouvellement... » est erronée. Hier comme aujourd'hui, le contrat stipule les prestations demandées mais pas l'organisation de l'entreprise pour y faire face ;

- le rapport présente comme une anomalie le fait que « la garantie de renouvellement (ait été) introduite unilatéralement par les grands distributeurs d'eau, sans avenant au contrat de délégation » ; le fait relevé est parfaitement normal puisqu'il n'entre en jeu aucune donnée contractuelle qui interviendrait sur les droits et obligations des parties.

- la distinction que le rapport imagine entre les prestations du système « provision » et les prestations du système « garantie » n'existent absolument pas : les prestations ne dépendent que des stipulations contractuelles, et non pas du système d'organisation interne du délégataire ;

La distinction opérée serait plutôt une autre façon d'exprimer la différence entre renouvellement « fonctionnel » et renouvellement « patrimonial » (selon la terminologie de l'AMF), ce qui est un autre sujet.

d) Réponses de la CGE sur les exemples évoqués par le rapport de la Cour :

- Sur le cas de Dourdan, le rapport reprend les observations, factuelles et ponctuelles, que la chambre régionale des comptes avait retirées de l'examen très détaillé d'une très longue période. Elles confirment que la mise en œuvre pratique d'une mission complexe n'est pas allée sans quelques tâtonnements, mais que ceux-ci n'ont eu ni pour objet ni pour effet de réduire le déficit supporté par le délégataire.

- Les commentaires du rapport sur le cas de Lyon consistent à considérer (comme vu ci-dessus sur le plan des principes) que, dans la première partie de son contrat, la CGE aurait trop provisionné ou pas assez dépensé. Ce commentaire est particulièrement contestable quand on sait qu'il a été formulé (1997) ...19 ans et 23 ans avant la fin des contrats concernés ! La CGE ne peut que répéter ici sa réponse générale exposée ci-dessus. Les négociations régulières entre la Communauté urbaine de Lyon et la CGE devraient par ailleurs être de nature à rassurer tant la Cour que les usagers.

- Le cas de Fréjus/Saint-Raphaël a été résolu, conformément aux contrats, par négociation amiable, ce que le rapport omet de préciser.

- Le cas du contrat de la Compagnie des Eaux de Paris (CEP) aurait pu permettre au rapport de remarquer que, de 1985 à 2003, l'action globale du délégataire a permis de faire passer le rendement de réseau de 75 % à 90 % - ou, si l'on préfère, d'économiser chaque jour la consommation d'une ville de 400 000 habitants. Ce résultat exemplaire provient d'une combinaison très « professionnelle » d'études, de précautions de gestion technique, d'entretien et de réparations complétées par des opérations sélectionnées de renouvellement.

Mais le rapport tire plutôt de la situation des commentaires méfiants, évoquant sans motif particulier le « risque » que la présente situation, pourtant conforme aux engagements et prévisions, n'évolue défavorablement.

Cette tonalité se retrouve dans la comparaison entre les deux délégataires de Paris (rive droite/rive gauche) : le rapport fait état d'une supposée divergence de vues entre les deux délégataires là où il existe sans doute parfaite cohérence (cohérence compréhensible puisque portant sur la

logique technique, économique, contractuelle d'un métier que les délégataires concernés pratiquent depuis 120 ou 150 ans) :

Les deux délégataires savent l'un et l'autre que, s'il existe un écart en fin de contrat entre les travaux réalisés sur sa durée et les évaluations prévisionnelles qui en avaient été faites, cet écart ne sera ajusté, ni pour donner au délégataire une recette complémentaire, ni pour lui reprendre une partie de sa rémunération acquise.

C'est ce qu'affirme probablement le délégataire de la rive gauche, sans se prononcer sur l'existence ou non d'un écart à la fin de son contrat parisien.

Quant à la CEP, elle considère en outre que, dans le cas précis de son contrat de Paris, il n'y aura sûrement pas d'écart : la question du traitement de l'écart est donc ici, et pour elle, sans objet.

Il n'y a donc là aucune divergence de philosophie professionnelle.

- Pour l'ensemble des contrats de la CGE, la Cour remarque le choix d'organisation du groupe et en particulier le statut de SCA adopté par les Sociétés, dont le principal effet est d'apporter des garanties supplémentaires aux collectivités contractantes.

Cette nouvelle organisation ne peut être considérée comme affectant la transparence de la gestion, puisque :

- les obligations légales et les obligations contractuelles sont restées les mêmes,*
- le même fichier des installations renouvelables est resté nécessaire et est toujours tenu par le délégataire,*
- le plan prévisionnel de renouvellement est toujours aussi nécessaire et tenu dans les mêmes conditions,*
- la société délégataire a toujours la même connaissance des coûts des opérations réalisées,*
- c'est toujours le montant de « garantie lissée » qui est présenté dans le rapport du délégataire.*

Les éléments de logique et surtout les faits longuement exposés ci-dessus doivent permettre à la Cour de réexaminer les observations de son rapport, et en particulier les références à de supposées incohérences, lesquelles n'existent en fait, ni dans la gestion d'un délégataire donné, ni entre les déclarations de délégataires différents.

10) « Les produits non imputés »

Le rapport expose que le délégataire omettrait parfois de déclarer, dans les comptes annuellement rendus à la collectivité délégante, une partie de ses produits, « ce qui peut contribuer à masquer les excédents du service ou même faire apparaître un déficit fictif ».

Les délégataires savent qu'ils ne sont pas à l'abri d'erreurs matérielles localisées, mais la CGE dispose de procédures automatisées qui devraient les rendre fort rares.

- Dans l'exemple de DOURDAN, la SFDE ne déclarait pas de produits de vente d'eau en gros aux services voisins qu'elle gérait, mais, comme le remarque aussi la Cour, elle obtenait pratiquement le même résultat par une répartition des charges. Il n'y a donc pas là d'anomalie justifiant la sévérité du titre.

- Le seul autre exemple qu'évoque le rapport est celui des produits financiers (en citant le cas de Paris), mais il mérite une appréciation très nuancée.

En effet, les comptes de la délégation confiée par le contrat de DSP ont pour objet de déclarer

- les charges correspondant à l'exécution des obligations du contrat,*
- les produits attribués par le contrat pour faire face à ces obligations.*

Alors, ce que le délégataire pourrait faire, ou fait effectivement, des fonds qu'il perçoit pour son travail (ils servent à payer l'impôt, les dividendes, ou ils sont immédiatement réinvestis, ou ils sont placés sur des supports de productivités très diverses, sur l'année ou en pluriannuel, etc.) peut ne pas sembler du domaine du contrat, et n'a pas de place évidente dans le rapport du délégataire.

Par ailleurs, l'impossibilité pratique d'isoler la trésorerie « d'un contrat » au sein de la trésorerie d'une entreprise globale est une réalité concrète.

Ces remarques de la CGE ne peuvent cependant pas être considérées comme mettant fin au débat, dans la mesure où, faute de mesure d'effets financiers, l'on ne pourrait pas distinguer deux contrats de mêmes caractéristiques nominales mais générant des conditions de trésorerie différentes.

La conclusion sur ce thème pourrait donc, plutôt que d'exiger systématiquement un chiffrage de la trésorerie (concrètement impossible et à certains égards illégitime), noter l'existence d'un vrai sujet à approfondir, de second rang, et sur lequel travaillent actuellement diverses instances.

11) « La marge du délégataire »

Les entreprises délégataires visées par les exemples cités (la CEP à Paris, la CGE à Lyon) ont réfuté auprès des chambres régionales des comptes les reconstructions de chiffres auxquelles elles s'étaient livrées. Pour l'essentiel, les conclusions erronées sur la marge ne sont que la traduction des conclusions erronées sur les charges (charges réparties et charges de renouvellement, évoquées ci-dessus).

- *dans le cas de Paris, le retraitement pratiqué par la chambre consistait principalement à considérer comme un bénéfice définitif les dépenses de renouvellement en attente de réalisation, et à estimer par ailleurs ce que pouvait rapporter au délégataire le placement de ses disponibilités.*
- *dans le cas de la Communauté urbaine de Lyon, la Cour reprend pour siens les chiffres d'un consultant au service de la collectivité.*

Le travail de tels consultants ne peut généralement être qualifié d'« expertise » ni même d'« étude » (avec l'image d'objectivité qui y est attachée), car il s'agit souvent, seulement, et légitimement, d'une argumentation commandée et payée par une collectivité pour s'aider à négocier. Ces « expertises » et « études » non contradictoires, qui consistent fréquemment, dans une stratégie de négociation, à systématiquement sous-estimer les dépenses du délégataire, ne devraient pas être considérées autrement par les Juridictions financières, et ne sauraient en tout cas remplacer leurs propres diligences.

Dans le cas présent, les diligences auraient pu consister pour les juridictions financières à « auditer » elles mêmes le travail réalisé par SP 2000, et à mentionner cet audit dans leurs observations.

12) « Le rapport du délégataire »

La CGE partage les objectifs généraux de transparence évoqués par la Cour.

Mais le rapport lui semble traduire quelques quiproquos :

a) Le rapport mélange, à propos des documents à fournir par le délégataire, deux types d'obligations distinctes : l'obligation légale d'une part (loi Mazeaud du 8/02/1995), qu'il n'appartient pas aux contractants de définir ni d'aménager, et les stipulations contractuelles d'autre part, qui peuvent toujours instituer des documents complémentaires au document légal.

b) Le rapport exprime que le principe de permanence des méthodes d'une année à l'autre n'est pas toujours respecté. Lorsqu'on connaît

l'historique de ces dix dernières années, l'on ne peut que trouver ce commentaire quelque peu injuste :

A partir d'une loi de 1995 ne fournissant que peu d'indications concrètes, la CGE s'est attachée à en appliquer immédiatement les principes (fournissant immédiatement ses quelque 4 000 rapports 1994), puis à améliorer progressivement ses méthodes d'une année à l'autre pour rendre plus exhaustifs, plus cohérents, plus compréhensibles, les documents personnalisés qu'elle présente à chacune de ses 4 500 collectivités cocontractantes.

Evitant l'écueil de la confusion avec les comptes d'une régie et l'écueil de la confusion avec les comptes d'une entreprise (deux contresens malheureusement fréquents), les comptes de la délégation ont donc été progressivement mis au point en quelques années : c'est sur ces quelque 5 ans que la Cour voit un « défaut de permanence des méthodes », là où l'on pourrait plutôt voir du progrès continu. Depuis 1998, la présentation des documents est stabilisée, mais la question du contenu souhaitable de cette partie financière fait actuellement l'objet d'une concertation approfondie organisée par la direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales), dans l'esprit de concilier les contraintes parfois contradictoires (document voulu très complet ...mais très simple) posées par les divers intervenants.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE LYONNAISE DES EAUX FRANCE

Ce rapport, très dense, comprend de nombreuses analyses de grande qualité, s'agissant par exemple des bénéfices liés au développement de l'intercommunalité ou de la gestion des eaux pluviales. En soi, la publication d'un nouveau rapport particulier de la Cour des Comptes est d'ailleurs un facteur de progrès, même s'il peut être reproché à cet exercice de trop incliner à la critique.

Nous tenons ainsi à souligner que la qualité des services publics d'eau et d'assainissement et la garantie de sécurité qu'ils offrent, qu'ils soient délégués ou gérés en régie, sont appréciés de nos concitoyens. Le déficit pluviométrique de ces derniers mois et la canicule estivale ont démontré que les équipements existants et le professionnalisme des agents ont permis, dans la quasi-totalité des cas, de faire face à une situation exceptionnelle.

Nous relevons que sur une cinquantaine de contrats cités, dans le cadre d'opérations de contrôles ayant porté sur deux cents collectivités, notre Société et ses filiales ne sont visées que dans deux cas uniquement.

Nous sommes néanmoins désireux de faire part de nos observations sur le rapport de la Cour car les critiques émises sur les pratiques de tel ou tel délégué sont perçues par le public et les médias comme étant générales à la profession.

Cet effet est amplifié par le choix de la Cour de retenir souvent la formule "les délégués", même dans des cas où la particularité de la situation visée fait que la généralisation n'est pas justifiée.

Notre réponse porte sur les points suivants :

- la Cour souligne à juste titre les progrès accomplis dans la gestion des services,*
- nous déplorons un certain déséquilibre de l'attention portée aux différents modes de gestion ainsi que des points d'insatisfaction persistants à la lecture du rapport,*
- enfin, nous préconisons de poursuivre les améliorations engagées sur la qualité de l'information transmise aux collectivités.*

La reconnaissance des progrès accomplis

La Cour des Comptes est fondée à souligner l'importance des changements intervenus depuis la parution du précédent rapport particulier en 1997.

L'expérience acquise à partir des observations des chambres régionales des comptes a permis à Lyonnaise des Eaux France, ainsi qu'aux autres délégués, d'améliorer les comptes rendus et aux magistrats de mieux connaître les conditions de gestion des entreprises.

Lyonnaise des Eaux France a pris des initiatives, avec l'ensemble de la profession, pour se conformer à la lettre et à l'esprit des lois de 1993 et de 1995 : définition de principes généraux et d'une nomenclature pour établir les comptes rendus financiers après avis de l'ordre des experts comptables, adaptation de tous ses contrats (3 000 pour notre seule société), attestation de la méthode comptable par les commissaires aux comptes, amélioration du contenu du rapport annuel, etc...

Des incompréhensions et des points d'insatisfaction persistants

De manière générale, le rapport de la Cour consacre une part anormalement importante à la gestion déléguée, alors que cette dernière ne représente que 35 % de la facture d'eau.

Certes, des critiques, parfois très sévères, sont adressées à des régies. Mais elles ne se traduisent pas pour autant par des commentaires de portée

générale. En revanche, s'agissant de la gestion déléguée, certains jugements critiques reposent sur des généralisations à partir de cas particuliers.

Il n'est fait état ni des écarts de qualité d'eau potable distribuée et de performance des services, ni des mécanismes constitutifs de distorsion de concurrence, résultant de la réglementation sociale et fiscale.

Notre compréhension des attentes de la clientèle constitue également une dimension essentielle du métier de Lyonnaise des Eaux France, trop peu évoquée dans le rapport de la Cour. Or la réalisation d'études approfondies, locales et nationales, la constitution de comités de consommateurs, la mise en place de nouveaux outils de gestion de crise tels que les appels téléphoniques sortants, constituent des traits caractéristiques de notre activité qui auraient mérité de trouver leur place dans un rapport relatif à la gestion des services publics.

De même, nous consacrons des sommes importantes à la recherche-développement et à l'innovation qui ont des retombées positives pour l'ensemble du secteur d'activité.

Des voies d'amélioration à explorer

Lyonnaise des Eaux France propose de conforter les progrès constatés sur la qualité des rapports annuels

Nous sommes en faveur d'une harmonisation des pratiques, afin de faciliter les comparaisons, permettre une connaissance accrue du secteur d'activité et une meilleure perception de la transparence.

Cette évolution se doit de respecter la liberté de gestion du délégataire et être cohérente avec l'organisation concrète de l'entreprise.

La partie du rapport relative aux comptes retrace déjà la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public. Lyonnaise des Eaux France est favorable à l'introduction d'explications sur les changements de méthode comptable et les modalités de calcul des charges économiques réparties.

Lyonnaise des Eaux France est aussi favorable à ce que les comptes rendus financiers (CRF) fassent état des charges imputées et des dépenses réelles d'investissement.

Nous sommes également bien conscients de la nécessité d'une cohérence, en dépit des difficultés techniques, entre les données du compte d'exploitation prévisionnel qui fondent le tarif et celles qui figurent dans le compte rendu financier et qui traduisent la réalité des charges constatées.

La totalité des éléments comptables n'a évidemment pas vocation à figurer dans le compte produit à la collectivité, mais Lyonnaise des Eaux

France et ses filiales les tiennent à la disposition des collectivités, et de leurs conseils, qui les demandent.

Nous sommes favorables au développement de l'approche patrimoniale

Pour leur part, Lyonnaise des Eaux France et ses filiales tiennent à jour les plans de réseaux, conformément à leurs engagements contractuels et sans difficulté particulière, s'agissant d'une activité située au cœur de notre métier. Les inventaires sont par ailleurs actualisés, bien qu'il existe des manques parfois lorsque la collectivité réalise des travaux en tant que maître d'ouvrage.

Il faut poursuivre les efforts de la clarification dans le domaine du renouvellement

Les magistrats de la Cour s'interrogent sur les conditions d'appréciation du risque d'entreprise, bien que des informations précises soient données sur le plan technique. Il en résulte un sentiment de décalage entre la valorisation et les prestations réellement effectuées.

La distinction entre renouvellement fonctionnel et renouvellement patrimonial introduite par le cahier des charges modèle d'affermage de l'AMF constitue une véritable avancée conceptuelle.

Les investissements de renouvellement sont réalisés sur toute la durée du contrat. Le calcul de "la garantie de renouvellement", basée sur un programme prévisionnel de travaux, est la traduction économique des obligations contractuelles du délégataire. Par construction, ce calcul est lissé en tenant compte de la durée du contrat.

Une gestion optimale du renouvellement passe dès lors par plusieurs engagements auxquels Lyonnaise des Eaux France souscrit :

- la fixation d'objectifs de résultats, conformes aux souhaits de la collectivité,*
- l'élaboration d'un plan de renouvellement, qui permet d'évaluer la charge moyenne à affecter au prix de l'eau,*
- la révision éventuelle de ces différents éléments à l'occasion de révisions quinquennales, sur la base du bilan actualisé des dépenses de renouvellement et de l'évolution des besoins du service.*

Il faut mieux expliquer le prix de l'eau

Il est important de rappeler que le prix du service public de l'eau et de l'assainissement représente en moyenne une charge inférieure à un euro par jour et par famille.

Il convient de souligner que l'évolution de ce prix suit le cours de l'inflation depuis 1996, malgré l'augmentation des charges de fonctionnement des services, et ce grâce aux gains de productivité obtenus.

Il nous incombe en tant que délégataire, et en liaison avec les collectivités et les représentants des usagers, de poursuivre nos efforts d'information, dans un contexte particulièrement complexe du fait du nombre d'acteurs de la politique de l'eau et de variables explicatives du prix de l'eau.

La mise en place des commissions consultatives des services publics locaux peut effectivement contribuer à une meilleure compréhension partagée des mécanismes de formation de prix.

La démarche de mesure de la performance doit être valorisée

La Cour mentionne l'initiative prise par la profession de définition d'indicateurs de performance dans les rapports annuels 2002. Sa portée est significative : des centaines de collectivités de plus de 10 000 habitants en 2003, dont de nombreuses clientes de Lyonnaise des Eaux France, sont concernées, ce qui constitue une expérience sans équivalent dans les services publics locaux.

Cette démarche a été saluée par le conseil national du développement durable et par les principales associations d'élus et de consommateurs. Elle se trouve élargie et confortée dans le cadre de travaux conduits sous l'égide de l'Institut de la gestion déléguée et regroupant des représentants du monde associatif, scientifique, des élus, des maîtres d'œuvre, des normalisateurs et des opérateurs.

Plus généralement, Lyonnaise des Eaux France est favorable à une démarche de contrats d'objectifs entre collectivités et les délégataires en vue d'améliorer la qualité du service, au-delà de la définition d'indicateurs qui ne sont jamais que des instruments de mesure.

Observations particulières au regard du texte du rapport de la Cour des comptes

Chapitre I - Le prix de l'eau

I – Un prix encore peu compréhensible

Une présentation insuffisamment détaillée

• La Cour relève que les trois rubriques de la facture d'eau sont aujourd'hui servies par la plupart des distributeurs d'eau mais elle considère

que d'une façon générale la facture ne renseigne pas toujours le client sur les différents intervenants et le prix revenant à chacun d'eux.

Elle indique également que les parts des délégataires et celles des collectivités sont fréquemment agrégées dans le cas de l'affermage.

Ces observations nous surprennent. Pour ce qui nous concerne, nous veillons à respecter strictement les dispositions de l'arrêté du 10 juillet 1996 qui imposent notamment de distinguer pour chaque rubrique la part du délégataire de celle des collectivités délégantes.

Les causes des disparités tarifaires

Remarque préliminaire

• La Cour ne retient pas parmi les causes de disparités citées, les écarts d'une commune à l'autre du montant de la redevance-pollution perçue par les Agences de l'eau.

Les modalités de calcul, complexes et discutables de la redevance-pollution conduisent à des écarts pouvant aller jusqu'à 300 % entre des communes voisines. Ceci est particulièrement choquant en zone péri-urbaine où selon les critères de détermination du périmètre des agglomérations au sens de l'INSEE, les écarts de redevance-pollution sont très sensibles.

Par ailleurs, on peut constater que la contre-valeur de redevance-pollution perçue dans certaines communes de Seine-et-Marne est le double de celle perçue à Paris (par le phénomène du zonage amont-aval).

La Cour devrait attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'une réforme des règles de détermination de la redevance-pollution dans le sens d'une plus grande lisibilité et équité de la réglementation.

La mobilisation de la ressource

• La Cour constate que les contraintes de l'approvisionnement pèsent fortement sur le prix de base de l'eau potable.

Elle relève que les eaux souterraines font en général l'objet de procédés de traitement simples et donc moins coûteux que le traitement des eaux de surface.

Ce constat est exact même s'il doit être nuancé ; la détérioration de la qualité des eaux souterraines (nitrates, pesticides) et le renforcement des normes de qualité conduisent à devoir traiter dans de nombreux cas les eaux souterraines ; les écarts de coût de revient de la ressource selon l'origine de l'eau tendent alors à se réduire.

II - La formation du prix et la structure des coûts du service restent mal connues et imparfaites

Des formules de protection contre les risques de baisse du chiffre d'affaires

• *La Cour écrit « que la stagnation des volumes vendus voire la réduction des volumes d'eau consommés dans les grandes agglomérations a conduit certains délégataires à négocier des clauses d'augmentation automatique des prix en cas de diminution récurrente des volumes vendus ».*

Tout d'abord sur l'évolution des volumes vendus dans certaines agglomérations, il serait intéressant de noter les diminutions (ex. Paris : moins 11 % entre 1987 et 2002, Châteauroux : moins 10 % entre 1992 et 2002, Saint-Etienne : moins 16 % entre 1992 et 2002, Castres : moins 27 % entre 1992 et 2002).

Lyonnaise des Eaux France n'a dans ses contrats actuellement aucune clause automatique d'indexation des tarifs en fonction de la diminution des volumes vendus.

• *La Cour évoque le cas de Paris et de la modification de la période de référence pour l'application de la clause dite de « rendez-vous ».*

Il nous semble que la Cour commet une confusion entre les clauses d'indexation automatique et les clauses dites de rendez-vous.

Dans le cas de Paris, on n'a pas affaire à une clause automatique d'indexation mais bien à une clause dite de « rendez-vous ».

La modification introduite par avenant en 1997 l'a été à la demande de la Ville de Paris, laquelle, en introduisant une moyenne de référence des volumes consommés sur les 6 dernières années au lieu des 3 dernières années, entendait alors repousser l'échéance « du rendez-vous » dans un contexte de baisse des volumes consommés.

En tout état de cause, la renégociation du contrat de Paris est maintenant en voie de conclusion et il n'a pas été prévu de hausse de notre rémunération en fonction de la diminution des volumes d'eau vendus.

Sur un plan général, les clauses de révision dites de rendez-vous en fonction d'un seuil d'évolution des volumes (généralement de 10 à 20 % en plus ou en moins) ont été introduites par les collectivités dans les contrats à une époque où elles souhaitaient pouvoir réviser les tarifs en cas de hausse des consommations (voir cahier des charges-type de 1980).

Juridiquement la clause pour être équilibrée doit pouvoir s'appliquer à la hausse ou à la baisse.

Dans la pratique, nous constatons une grande difficulté à obtenir des collectivités une révision du tarif même en cas de baisse considérable des volumes vendus.

Or l'essentiel de nos charges d'exploitation étant des charges fixes, l'équilibre initial du contrat ne peut plus être assuré dès lors que les volumes d'eau vendus chutent.

C'est bien là contrairement à ce qu'indique la Cour un handicap fort pour les délégataires, handicap que n'ont pas à connaître les régies ou même les collectivités délégantes pour le financement de leurs investissements (par « la surtaxe »).

En effet, les règles de fixation des tarifs dans les budgets publics font qu'en cas de baisse des volumes l'ajustement du tarif peut être effectué chaque année pour maintenir l'équilibre entre les dépenses et les recettes.

De même, les règles de fixation de la redevance pollution des Agences de l'eau entraînent un ajustement automatique à la hausse du niveau de la redevance-pollution l'année suivante pour compenser la diminution de redevances perçues constatée sur l'année précédente et liée à une moindre consommation d'eau.

Les droits d'usage, d'entrée ou d'occupation du domaine public

• La Cour indique que les droits d'entrée prohibés par la loi Barnier de 1995 font parfois place à des redevances d'occupation du domaine public qui produisent les mêmes inconvénients en termes de formation des prix.

Nous partageons la remarque de la Cour sur les inconvénients de toute redevance non directement liée aux charges du service en exploitation ou investissement.

Cependant, nous faisons observer que la dénonciation par la Cour des redevances d'occupation du domaine public des collectivités délégantes devrait viser également les redevances instituées par l'Etat dont le montant est actuellement fortement majoré au nom d'une politique de « rentabilité » du domaine public de l'Etat pour l'usage du sous-sol des voiries nationales par des canalisations d'eau.

Ces redevances sont d'autant plus critiquables qu'elles introduisent un facteur de distorsion selon le mode de gestion du service puisque les régies en sont dispensées (art. L 34 du Code du Domaine de l'Etat).

Les charges réparties

• La Cour indique que les charges réparties sont peu justifiées et que tel est le cas des frais de siège qui en représentent une part significative.

Ce jugement doit être révisé :

- . dans un système de mutualisation des moyens, il n'est pas critiquable de répartir des charges selon les clés les plus adaptées ;*
- . les frais de siège et de recherche ne représentent pas une part importante des charges de notre société ; peut-on qualifier comme*

telle une charge de moins de 4 % des charges totales répercutées sur les comptes des contrats ?

• *La Cour critique la méthode de répartition à la valeur ajoutée :*

Pour ce qui concerne Lyonnaise des Eaux France, nous utilisons des clés techniques quand c'est possible (nombre de factures d'eau, linéaire de canalisation...).

La répartition à la valeur ajoutée n'est utilisée que de manière complémentaire lorsque aucune clé technique n'est applicable.

En moyenne, seules 14 % des charges imputées dans les comptes-rendus financiers de nos contrats résultent d'une répartition à la valeur ajoutée.

La Cour devrait mentionner ce point.

Garantie de renouvellement

• *Pour ce qui concerne la Ville d'Albi, les anomalies de calcul des provisions comptables pour renouvellement ou de la garantie de renouvellement qui avaient été relevées par la chambre régionale des comptes ont été rectifiées depuis.*

• *Dans le cas de Paris, la renégociation de notre contrat est en cours de finalisation. La collectivité a tenu compte de l'écart constaté par la chambre régionale des comptes entre le cumul depuis l'origine du contrat de la garantie de renouvellement et le cumul des dépenses de renouvellement pour fixer des engagements complémentaires du délégataire sur les renouvellements de canalisations à effectuer d'ici la fin du contrat.*

Nous avons accepté de prendre (comme le délégataire de la Rive Droite) les engagements très précis demandés en termes de linéaires de canalisations et de branchements à renouveler.

Par ailleurs, la mention d'une divergence d'appréciation entre les délégataires en matière de renouvellement n'est pas fondée.

Il devrait être également acté que les recommandations de la chambre régionale des comptes visant à ce que les dispositions contractuelles soient plus contraignantes en matière de renouvellement ont été prises en considération.

Chapitre II - La gestion des services

I - La mise en œuvre de la maîtrise des services

La négociation des contrats

• La Cour indique que certaines collectivités ont pu, dès lors qu'elles en avaient la volonté et la possibilité conclure avantageusement l'accord de délégation.

A l'appui de cette affirmation, la Cour cite un certain nombre de cas dans lesquels une baisse sensible des tarifs à la suite d'une remise en concurrence du contrat est intervenue.

Ces cas de baisse du tarif à la suite de la remise en concurrence du contrat ne doivent pas induire l'idée a contrario que toute hausse du tarif à la suite d'une remise en concurrence traduirait une insuffisance des moyens de contrôle mis en œuvre par la collectivité délégante ; en fonction de l'économie du contrat arrivé à échéance et du périmètre des prestations nouvelles confiées, le tarif précédant peut se trouver majoré sans qu'il y ait lieu de douter de la réalité de la concurrence ou de la volonté de la collectivité de défendre les intérêts de ses usagers.

III – Le contrôle de la performance à renforcer

Quelques facteurs déterminants pour la qualité de l'eau distribuée

La protection des captages pour préserver la qualité des eaux brutes

• La Cour relève qu'un nombre important de communes n'a toujours pas institué de périmètres réglementaires de protection autour des points de prélèvement.

Ce constat devrait conduire à s'interroger sur les raisons de cette situation dénoncée depuis longtemps (trop grande complexité des procédures, lenteurs des services instructeurs...). Il doit être noté en effet que les périmètres sont institués par arrêté préfectoral et non pas par les communes.

La nécessité d'une meilleure maîtrise des effluents

• La Cour constate également que les obligations du décret du 3 juin 1994 sur le zonage de l'assainissement et le programme d'assainissement ne sont pas encore établis.

A cet égard, il pourrait être relevé les causes de ces retards anormaux et rappelé que la carte des agglomérations ainsi que les objectifs de

l'assainissement doivent être établis par les Préfets. Le retard important pris à cet égard par les préfets devrait être souligné.

La nécessité d'une surveillance opérationnelle

En matière de qualité de l'eau distribuée

• La Cour recommande qu'au delà des critères sanitaires fixés par la réglementation, la qualité des eaux soit mieux encadrée contractuellement par d'autres paramètres chimiques (dureté, acidité...), ce qui conduirait à améliorer le fonctionnement et la durée de vie des installations.

Une telle remarque semble méconnaître une réalité technique et contractuelle ; le délégataire produit l'eau dans la limite des possibilités techniques des installations qui lui sont confiées. Ainsi par exemple, si la teneur en calcaire de l'eau est élevée, il appartient à la collectivité de décider si elle entend ou non réaliser une installation de décarbonatation dont le coût se répercutera inévitablement sur le tarif de l'eau.

A défaut d'installation permettant de réduire la dureté de l'eau, le délégataire ne peut s'engager au respect d'une norme dans ce domaine.

Une nouvelle norme peut être bien évidemment envisagée mais il faut prendre en considération son effet sur le tarif de l'eau.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE SAUR FRANCE

Nous avons été particulièrement attentifs à l'observation formulée par votre juridiction concernant l'exhaustivité de l'information fournie aux collectivités délégantes.

*En effet, votre rapport énonce au chapitre relatif aux "**Informations fournies par le gestionnaire**", que "en général ce rapport [établi par le délégataire] ne comporte qu'une analyse succincte de la qualité du service" et vous illustrez cette affirmation en citant le rapport fait par notre société et rendant compte de l'exécution de la délégation de service public vis à vis du syndicat d'assainissement du canton de l'Oisans (38).*

Nous ne pouvons être d'accord, ni avec cette observation à caractère général qui porte à croire que les rapports établis par les délégataires ne respecteraient pas l'esprit de la loi du 8 février 1995, ni avec l'affirmation que le syndicat d'assainissement du canton de l'Oisans ne disposait que d'informations parcellaires sur l'exécution du service délégué pour la période de 1996 à 2000, ce dont nous avons fait part à la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes par courrier en date du 29/10/2002.

En effet, le syndicat a précisément confié depuis 1992 à un organisme tiers le soin de contrôler les rapports techniques et financiers du service délégué remis par SAUR à cet effet. Ces documents, qui sont remis à cet organisme chaque année, retracent les conditions techniques et financières selon lesquelles le service est exécuté par SAUR et n'ont jamais donné lieu à remarques.

Cet organisme tiers présente lesdits rapports, rédigés par SAUR, lors de l'assemblée annuelle du syndicat.

Il est à noter que notre société est soucieuse de la qualité des informations remises aux collectivités délégantes.

Il nous apparaît pour le moins contestable de supposer que « faute de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs reconnus » le rapport remis à la collectivité ne contribue pas à sa parfaite information sur l'exécution du service délégué.

Notre société porte un intérêt tout particulier à l'élaboration des indicateurs de performance de la qualité du service et respecte systématiquement les engagements contractuels qu'elle a pris à ce titre.