

Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes

La transparence et la maîtrise du prix de l'eau sont, pour l'ensemble des usagers, des enjeux fondamentaux, qui dépendent très largement de la qualité de la gestion par les collectivités territoriales des services publics d'eau et d'assainissement. Cette gestion peut, au choix de la collectivité, être assurée directement par celle-ci, sous la forme d'une régie, ou être confiée, par délégation, à une entreprise privée.

Plus de douze milliards d'euros ont été facturés en 2008 aux usagers domestiques et aux gros consommateurs⁴, pour un volume distribué de plus de quatre milliards de m³ d'eau. 71% de la population française est desservie en eau potable par les opérateurs privés ; 56% le sont pour l'assainissement. Les délégataires ont réalisé près de cinq milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel hors taxes dans ces secteurs, ce qui correspond à un niveau équivalent à celui des redevances perçues par les collectivités organisatrices. Par ailleurs, les redevances destinées aux agences de l'eau ont représenté, dans le même temps, 1,7 Md d'euros.

Dans son rapport public particulier de décembre 2003, la Cour constatait que la facture d'eau était peu lisible et difficilement contrôlable. Elle mettait l'accent sur les fortes disparités tarifaires relevées selon les territoires, et sur l'insuffisante connaissance, par les collectivités territoriales, des coûts et de la formation du prix de l'eau.

Elle recommandait, en conséquence, de développer la gestion intercommunale des services publics d'eau et d'assainissement, afin de renforcer les économies d'échelle, d'améliorer leur transparence financière, et de mettre en place des outils de pilotage et des indicateurs de performance.

Sept ans plus tard, l'enquête de suivi conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes montre que les évolutions constatées correspondent, pour une large part, aux recommandations formulées en 2003. D'importants efforts de rationalisation restent, toutefois, encore à accomplir.

⁴ Données publiées en mars 2010 par le BIPE, en collaboration avec la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

Selon l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), pas moins de 35.000 services⁵ sont, en France, chargés de l'eau et de l'assainissement. Ce nombre excessif de services, source de surcoûts pour le consommateur, est sans équivalent dans les autres pays européens : par comparaison, l'Angleterre et le Pays de Galles ne comptent que 22 services, les Pays Bas 40, le Portugal 600, et l'Allemagne un peu plus de 13.000. Il s'explique avant tout par le nombre très élevé de communes en France ; sa réduction est, dans ce contexte, directement liée aux progrès de l'intercommunalité.

I - Les suites données aux recommandations de la Cour

A - Les principales recommandations de 2003

La Cour insistait, en 2003, notamment sur l'absence de transparence du prix de l'eau, l'ignorance par les collectivités locales de la qualité du service rendu à l'utilisateur et, dans le cas des gestions déléguées, la méconnaissance des marges des entreprises délégataires de services publics.

Elle déplorait le caractère sommaire des comptes produits par les délégataires, l'absence de rapprochement entre les comptes prévisionnels et les comptes-rendus annuels, et, plus généralement, le manque de moyens des collectivités territoriales pour évaluer correctement le montant de la rémunération destinée à couvrir le renouvellement des équipements.

Il était recommandé, en conséquence, que les collectivités territoriales se dotent de véritables outils de pilotage, améliorent le contrôle de la performance en mettant en place des indicateurs, et établissent un lien plus étroit entre la performance du service et la rémunération du délégataire.

Enfin, partant du constat que la viabilité et l'équilibre économique des services d'eau et d'assainissement n'étaient pas assurés sur des territoires communaux généralement très restreints, la Cour appelait au développement de la coopération intercommunale, seule à même de mutualiser les charges et les moyens. Elle estimait que les nouvelles

5 14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif

communautés de communes et d'agglomérations pouvaient constituer des espaces adéquats pour organiser de nouvelles régies ou lancer des appels d'offres plus attractifs, à même de faire jouer, au bénéfice de l'utilisateur, la concurrence entre les grandes entreprises du secteur.

B - Les progrès initiés par le Gouvernement et le Parlement

1 - L'amélioration de la transparence financière

a) Le contenu du rapport annuel du délégataire

La loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics avait rendu obligatoire la production par le délégataire d'un rapport annuel, retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public.

Il a fallu attendre dix ans pour que le décret du 14 mars 2005 précise les données comptables, les méthodes et éléments de calcul économique devant figurer dans ce rapport annuel. Il doit comprendre désormais, en particulier, le compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE) du service et présenter des informations patrimoniales, dont un état des dépenses de renouvellement réalisées dans l'année.

L'analyse de la qualité du service public délégué est appréciée à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant.

b) Les apports de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

Une plus grande transparence du prix de l'eau.

Cette loi a prévu que toute fourniture d'eau, y compris aux services publics, doit faire l'objet d'une facturation, à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie.

La fixation du tarif de l'eau est également précisée : elle comprend une part fixe, plafonnée afin d'éviter que les services publics d'eau et d'assainissement ne facturent un montant trop élevé de part fixe, et une part proportionnelle. La structure des charges des services est cependant constituée à 80 % ou 90 % de charges fixes.

Le montant de la facture d'eau, calculé en fonction du volume réellement consommé, doit être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. A compter du 1^{er} janvier 2010, et sauf exception, les tarifs dégressifs sont prohibés.

Enfin, les demandes de versement par les usagers d'une caution ou d'un dépôt de garantie sont désormais interdites, alors que ces pratiques étaient courantes auparavant.

L'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Le règlement de service est amélioré. Il définit « *les prestations assurées par le service, ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* ». L'exploitant doit remettre ce règlement à chaque abonné, et rendre compte au maire ou au président du groupement des modalités et de l'effectivité de sa diffusion.

Le renforcement des obligations du délégataire.

Dans le cas où le contrat met à la charge du délégataire des obligations de renouvellement et des grosses réparations à caractère patrimonial, le délégataire annexe au contrat un programme prévisionnel de travaux, avec une estimation des dépenses, et il rend compte annuellement de son exécution.

En fin de contrat, le délégataire établit un inventaire détaillé du patrimoine de la collectivité délégante et lui remet, 18 mois avant l'échéance du contrat, les supports techniques nécessaires à la facturation ainsi que les plans des réseaux. Le délégataire reverse au délégant les sommes correspondant à des travaux inscrits au programme prévisionnel et finalement non exécutés.

c) Les améliorations budgétaires et comptables

La programmation et le pilotage budgétaires

La LEMA ouvre aux communes et aux établissements publics chargés de la gestion des services d'eau et d'assainissement la possibilité de voter en excédent la section « investissement » de leur budget, afin de leur permettre de provisionner et de financer des travaux d'extension ou d'amélioration inscrits dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Pour renforcer le pilotage des dépenses, les services publics industriels et commerciaux peuvent recourir aux autorisations de programme dans le cas des dépenses d'investissement. Ces procédures, particulièrement adaptées aux services d'eau et d'assainissement compte tenu de la durée longue des investissements, permettent de ne faire figurer au budget annuel que les seules dépenses à régler au cours de l'exercice, et non la totalité des dépenses.

La détermination des coûts des services

La refonte, applicable au 1^{er} janvier 2008, de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux services d'eau et d'assainissement permet de mieux évaluer les charges issues de l'utilisation des actifs et des obligations à l'égard des tiers. Une approche, dite « par composants », est introduite afin de permettre d'amortir séparément, et selon des durées différentes, des éléments constitutifs d'immobilisations décomposables.

Autre innovation, l'amortissement peut désormais être calculé à partir de la différence entre le coût d'entrée d'un bien et sa valeur résiduelle, dès lors que cette dernière est « significative et mesurable ». La durée d'amortissement correspond donc à la durée réelle d'utilisation par le service, calculée selon des critères économiques.

2 - Le développement du contrôle de la performance

Un nouvel établissement public créé par la loi précitée de décembre 2006, l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), se voit notamment chargé de mettre en place un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), dédié au recueil et à la diffusion des données.

Ce système d'information national est alimenté en grande partie par les indicateurs de performance figurant dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS), présenté par chaque autorité organisatrice, maire ou président d'un établissement public de coopération intercommunale, à son assemblée délibérante dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice. Un décret et un arrêté du 2 mai 2007 précisent les indicateurs de performance et les données qui doivent figurer dans le RPQS.

3 - Les dispositions législatives incitent au développement de la coopération intercommunale

Les dispositions législatives adoptées postérieurement au rapport public particulier de 2003 pour favoriser le regroupement des services publics d'eau et d'assainissement sont encore assez modestes.

Une loi du 7 décembre 2006, complétée sur ce point par la LEMA, prévoit qu'un syndicat mixte d'eau et d'assainissement peut adhérer à un autre syndicat mixte. Lorsque l'adhésion s'accompagne du transfert de la totalité des compétences, elle entraîne la dissolution du syndicat adhérent.

La loi du 7 décembre 2006 reconnaît également aux communes une compétence obligatoire s'agissant de la distribution d'eau potable, et une compétence facultative s'agissant de la production d'eau, de son transport et de son stockage. Les compétences exercées préalablement à la publication de la loi par les départements et les syndicats autorisés ou constitués d'office ne peuvent être toutefois être confiées aux communes sans l'autorisation des personnes publiques concernées.

Enfin, la LEMA a ajouté « *tout ou partie de l'assainissement* » aux compétences optionnelles des communautés de communes.

C - Les efforts engagés par les collectivités territoriales

1 - Une plus grande transparence dans le choix du mode de gestion des services publics

En application du code général des collectivités territoriales (CGCT), les assemblées délibérantes doivent se prononcer sur le principe de chaque délégation de service public. Les collectivités sont donc tenues d'étudier et de comparer les coûts, les avantages et les inconvénients d'une exploitation en régie avec ceux d'une exploitation en gestion déléguée. Les études conduites doivent être impartiales et exhaustives.

Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions sont très variables. Malgré les progrès constatés, le recours à l'expertise n'est pas encore généralisé, et le changement de mode de gestion reste exceptionnel : entre 1998 et 2006, 4% seulement des procédures de renouvellement des contrats ont débouché sur un changement de mode de gestion, selon une étude ENGREF⁶ TNS-Sofres.

⁶ École nationale du génie rural, des eaux et des forêts

2 - Des services mieux structurés dans les grandes collectivités

La constitution, au sein des collectivités, de services ou de directions dotés d'agents très qualifiés et dédiés au contrôle des services publics d'eau et d'assainissement, est hors de portée de la grande majorité des collectivités locales françaises.

Dans les quelques grandes collectivités qui se sont donné les moyens d'assurer ce contrôle, la Cour a pu constater que les données du rapport fourni par le délégataire étaient effectivement analysées, contredites et éventuellement rectifiées. Ceci est d'autant plus important que ces données ont vocation à alimenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS).

Toutefois, pour les collectivités qui se sont engagées dans cette voie, le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du RPQS à l'assemblée délibérante (du 1^{er} juin au 30 juin) est trop réduit pour permettre à la collectivité de contrôler effectivement le rapport. Dans la pratique, la transmission du document définitif est retardée de plus de trois mois.

La Cour recommande donc que la date de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service soit reportée au 30 septembre, afin de permettre à l'autorité organisatrice d'expertiser convenablement les informations transmises par le délégataire.

3 - La réduction de la durée des contrats de délégation et l'amélioration de leurs conditions de négociation

La durée des contrats de délégation de service public a été réduite, depuis 2003, pour s'établir en moyenne aux alentours de 12 ans. Les négociations sont mieux préparées par les collectivités, qui recourent davantage aux services de sociétés de conseil et d'audit.

Certains contrats ont, toutefois, encore des durées excessives. Un syndicat des eaux a prorogé plusieurs fois par avenant un contrat de délégation, le faisant passer d'une durée initiale de 18 ans à une durée de 40 ans. Des contrats s'étalant de 25 à 30 ans ont été relevés dans certaines collectivités.

La Cour souligne que les contrats de longue durée conclus antérieurement à la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques sont, faute de prévoir une révision des conditions économiques, parfois trop favorables au délégataire, seul à bénéficier des gains de productivité. Dans une collectivité contrôlée par la Cour, un service

exploité en gérance dans le cadre d'un contrat d'une durée de 38 ans parvenait à générer, au cours des dernières années, une marge nette de 13,19 %.

Par ailleurs, la Cour relève que, selon les données de l'étude précitée ENGREF TNS-Sofres, le taux de contrats assorti d'un changement d'opérateur est relativement limité : il est compris entre 8 % et 11 %.

Il n'y a pas là nécessairement un obstacle à l'amélioration des termes du contrat : pour une collectivité locale, le principal facteur de réduction des coûts est la renégociation à intervalles réguliers du contrat et la mise en concurrence des candidats. La Cour a rencontré l'exemple d'une collectivité ayant renouvelé deux contrats, d'eau et d'assainissement, attribués pendant près de quarante ans au même délégataire, avec à la clé une baisse d'environ 25 % de sa rémunération et une amélioration du service rendu.

Ces constats sont confirmés par les résultats de l'enquête nationale réalisée pour le compte de la direction de l'eau : ils démontrent qu'en 2006, le renouvellement des contrats s'est traduit par une réduction de la rémunération du délégataire d'environ 15 % pour l'eau potable et de 7 % pour l'assainissement.⁷

4 - Les progrès en matière de contrôle de la performance

Les indicateurs à inclure dans le RPQS ont été précisés par une circulaire du 28 avril 2008, qui prévoit notamment quatorze indicateurs de performance pour l'eau, quinze pour l'assainissement collectif et un pour l'assainissement non collectif.

A la suite du rapport public particulier publié en 2003, certaines collectivités ont anticipé l'obligation réglementaire de faire figurer les indicateurs de performance dans le RPQS, et adapté les contrats de délégation en conséquence.

De plus, certains contrats contiennent, conformément aux préconisations de la Cour, des clauses de mesure de la performance assorties de dispositifs d'intéressement du délégataire.

Il est de fait que les collectivités qui réalisent un pilotage des services à l'aide d'indicateurs de performances ont effectivement amélioré la qualité du service. Une commune qui avait, en 2006, un taux de rendement du réseau faible (67 %) a posé des capteurs de bruit pour

⁷ Enquête TNS SOFRES mars 2008 « impact de la procédure de délégation sur les services publics de l'eau »

détecter les fuites et les traiter plus rapidement. Le taux de rendement s'est établi à 90 % en 2008.

II - Les progrès restant à accomplir

A - Améliorer la transparence financière et le pilotage des services

1 - Systématiser une gestion séparée de la trésorerie

Lorsque le service est géré en régie, la trésorerie est isolée dans un compte spécifique, et ne peut être utilisée par d'autres services, qu'ils relèvent du budget général ou d'autres budgets annexes.

Mais, dans le cadre d'une délégation de service public, la trésorerie du service délégué est confondue avec l'ensemble de la trésorerie de la collectivité, au nom du principe de l'unité de caisse. Dans ces conditions, il n'est pas rare que les excédents de trésorerie du service de l'eau ou de l'assainissement soient affectés au financement d'opérations du budget général.

Ainsi, dans une commune, sur 11 millions d'euros de dette inscrits au budget annexe de l'assainissement, 3 millions d'euros, soit 31,2 % de la dette totale, concernaient en fait le budget principal. Les usagers du service d'assainissement ont ainsi supporté à tort, pendant cinq ans, près de 800 000 € d'intérêts qui auraient dû être pris en charge par le budget principal de la commune.

A contrario, dans certaines communes, la trésorerie du budget principal est affectée aux besoins de financement du service de l'eau et de l'assainissement.

Ces chevauchements entre budgets nuisent à la réalité des coûts du service et rendent malaisées les comparaisons tarifaires entre collectivités, ou entre gestion directe et délégation de service public.

Pour que la trésorerie des services d'eau et d'assainissement délégués ne soit pas affectée à d'autres usages, il serait préférable d'étendre aux services en gestion déléguée la règle de séparation de trésorerie applicable aux régies.

2 - Mettre en œuvre effectivement les améliorations budgétaires et comptables

La LEMA autorise le vote d'une section d'investissement en suréquilibre, afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Cette disposition, qui permet en principe de lisser dans le temps l'augmentation des redevances, est cependant sans effet pratique, car, en l'état actuel du droit, les éventuels excédents qui apparaissent en trésorerie ne peuvent être placés. La Cour a relevé le cas d'un syndicat mixte disposant, fin 2009, d'une trésorerie d'environ 12 millions d'euros constituée en prévision d'un vaste programme d'investissements, mais dont le placement lui a été refusé compte tenu des dispositions de l'article L. 1618-1 du code général des collectivités territoriales.

De plus, les pratiques en matière d'amortissement n'ont pas été modifiées et l'approche par composants décrite précédemment est ignorée. Le recours aux autorisations de programme reste l'exception.

Enfin, les réseaux sont parfois mieux connus par les exploitants que par les services techniques des collectivités délégantes. Lors des renégociations des contrats, l'ancien exploitant est alors en mesure d'estimer plus précisément l'état exact des équipements et le montant des travaux éventuels à effectuer, et il bénéficie ainsi d'une « prime au sortant ».

3 - Adapter les clauses financières du contrat

Le rapport de la Cour de 2003 dénonçait l'existence de clauses financières défavorables aux usagers : formules de révision inadaptées, persistance de droits d'usage, d'entrée ou d'occupation du domaine public.

a) Les formules de révision

Une « formule de révision » permet de faire évoluer la rémunération du délégataire au gré de la variation des coûts réels qu'il supporte.

Toute la difficulté vient du fait que les contrats et leurs annexes, en particulier le compte de résultat prévisionnel, ne précisent généralement pas le lien entre cette formule de révision et la structure des charges. Cette information est pourtant indispensable pour justifier la pertinence des pondérations retenues, entre la part fixe et la part variable du prix de

l'eau, ou entre les différents indices. Souvent, le poids relatif des indices dans la formule de révision ne correspond pas à la structure des charges du compte de résultat.

A titre d'exemple, dans de nombreux contrats, l'indice des salaires compte pour environ 50 % dans la formule de révision. Or, la lecture des comptes annuels fait apparaître que les charges de personnel ne constituent qu'environ un tiers de l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation du service. Pour justifier ces écarts, les délégataires font valoir que d'autres postes budgétaires comportent, eux aussi, des charges de personnel. Ceci apparaît rarement de manière explicite dans les comptes rendus transmis aux collectivités délégantes. En l'absence de telles précisions, les délégants ne disposent donc pas des informations leur permettant de véritablement contrôler la pertinence de la formule de révision.

b) Les droits d'occupation du domaine public et la gratuité des livraisons d'eau

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent autoriser le délégataire à utiliser gratuitement le domaine public. Si tel n'est pas le cas, la collectivité détermine annuellement le montant de la redevance d'occupation du domaine public, dans la limite d'un plafond fixé au 1er janvier 2010 à 30 euros par kilomètre de réseau.

Le niveau des redevances contractuelles fixées antérieurement à la promulgation de la LEMA n'a, toutefois, pas été systématiquement modifié. Ainsi, la Cour a constaté qu'une redevance d'occupation du domaine public s'élevait, au 1er juillet 2010, à près de 1590 € par kilomètre de réseau, soit plus de cinquante fois le plafond fixé par le décret précité.

Par ailleurs, toujours en application de la LEMA, toute fourniture d'eau, y compris aux services publics, doit faire l'objet d'une facturation. Or, la Cour a constaté que des livraisons gratuites d'eau sont encore effectuées, en contradiction avec les dispositions législatives. A titre d'exemple, dans une communauté urbaine, le volume total de ces livraisons gratuites à certaines des communes membres a été évalué, selon les années, entre 500.000 et 1 000 000 m³, principalement pour nettoyer les rues et arroser les espaces verts.

4 - Compléter les comptes rendus financiers

Le décret du 14 mars 2005 ne fixe aucune règle d'enregistrement comptable ou de présentation des états financiers qui soit opposable au délégataire du service public local. La présentation des comptes résulte, dans la pratique, des dispositions arrêtées en juin 2007 par la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

Etant donné les lacunes récurrentes constatées dans la présentation et le contenu du compte annuel de résultat d'exploitation (CARE), ce vide juridique doit être comblé.

Par ailleurs, la Cour insistait, dans son rapport public de 2003, sur l'impossibilité de procéder à des comparaisons entre les comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE), produits chaque année par les délégataires aux collectivités, et les comptes d'exploitation prévisionnels.

Ce constat est toujours d'actualité, même lorsque le contrat prévoit que le compte annuel doit être présenté sous la même forme que le compte de résultat prévisionnel.

Les délégataires objectent que les deux documents, qui répondent à des objectifs et des logiques différents, n'ont pas à être comparés. Ils estiment notamment que le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, qui étaye l'offre commerciale du délégataire, sert de base à la négociation pour la fixation des tarifs, mais ne constitue pas un engagement de dépenses.

Par ailleurs, les délégataires soulignent que la différence de structure de présentation entre les deux comptes est à l'origine d'écarts inéluctables, puisque le CARE est un document commun à tous les contrats, alors qu'il existe autant de comptes prévisionnels que de contrats. Dans ce cadre, la comparaison ne devrait pas s'effectuer poste par poste de dépenses, mais au niveau de la totalité des frais.

La Cour estime, pour sa part, que l'impossibilité de rapprocher ces deux documents nuit à la transparence du prix de l'eau, que la collectivité et l'utilisateur sont en droit d'attendre. Elle recommande donc que le compte rendu annuel de résultat d'exploitation soit accompagné d'un rapport financier détaillé analysant l'origine des écarts constatés, tant par rapport aux exercices précédents que par rapport au compte d'exploitation prévisionnel.

Enfin, si le compte rendu technique est généralement très développé, tel n'est pas le cas du compte rendu financier, souvent lacunaire, parfois réduit à une ou deux pages. Le CARE est accompagné d'une note méthodologique qui explique ses modalités d'élaboration.

Cette note, très générale, est insuffisante pour comprendre les données propres du service délégué.

Il est recommandé de compléter ce compte rendu avec des données chiffrées permettant de justifier, notamment, le mode de calcul des charges réparties ou calculées.

5 - Accroître la transparence des charges de structure et de personnel

Dans les comptes des délégations de service public de l'eau et de l'assainissement, il existe, à côté des charges directes facilement imputables et contrôlables, des charges réparties entre plusieurs contrats, dont des frais de siège ou frais de structure, nettement moins contrôlables.

Selon le décret du 14 mars 2005, pour l'établissement du compte du délégataire, les charges indirectes, notamment de structure, doivent être évaluées selon des critères internes issus de la comptabilité analytique de l'entreprise, ou selon une clé de répartition dont les modalités précisées dans le rapport du délégataire.

En pratique, on ne peut que s'étonner de l'opacité qui entoure le mode de calcul des charges de structure, empêchant les collectivités délégantes de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats. Au demeurant, de fortes variations du montant de ces charges sont souvent constatées d'une année sur l'autre. Ainsi, dans un cas de remise en compétition avec reconduction de l'ancien titulaire de la délégation, la Cour a pu constater que les charges de structure annuelles étaient passées de 283 000€ à 136 000€, sans que le périmètre du contrat soit significativement modifié, et sans qu'une explication convaincante lui soit fournie.

Enfin, il est difficile pour les collectivités de contrôler la réalité des frais de personnel du délégataire imputés au contrat. Certains agents peuvent, en effet, intervenir sur plusieurs contrats de délégation dans un périmètre proche. Les dispositions contractuelles permettant le contrôle de ces frais sont souvent rédigées de façon trop générale pour être réellement susceptibles d'effet.

6 - Evaluer et intégrer dans les comptes d'exploitation les produits financiers et les charges financières

Dans le cas où le service de l'eau ou de l'assainissement est exploité en affermage, une surtaxe ou une redevance est perçue par la

société fermière, et reversée à la collectivité délégante qui finance les investissements.

Les collectivités délégantes ne font pas toujours preuve de diligence quant au suivi de ce reversement. Par exemple, un syndicat n'avait pas connaissance des dates de reversement de la redevance par le fermier, les lettres-chèques étant directement adressées au comptable, sans information de l'ordonnateur.

Par ailleurs, les délais de reversement prévus par les contrats sont parfois longs, procurant ainsi au délégataire un avantage de trésorerie d'autant plus conséquent que les sommes dues par les usagers font, de plus en plus souvent, l'objet d'un prélèvement mensuel. Il serait souhaitable que les collectivités délégantes tiennent davantage compte, dans leurs contrats, de cette évolution du mode de paiement.

Cet avantage de trésorerie au bénéfice de l'entreprise est, du reste, susceptible de générer des produits financiers, qui n'apparaissent généralement pas dans le rapport du délégataire, alors même qu'ils participent à l'économie du contrat. Pour autant, ces dispositions réglementaires n'imposent pas, aujourd'hui, de fournir ces données dans le compte annuel de résultat de l'exploitation.

Dans un souci de transparence, les produits financiers et les charges financières devraient être évalués par le délégataire et connus de la collectivité délégante. L'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales devrait donc être complété pour rendre obligatoire la communication de ces informations par le délégataire.

B - Renforcer le contrôle de la performance

1 - La production et le contrôle des indicateurs

La Cour a relevé plusieurs difficultés dans la production, le contrôle et le suivi des indicateurs de performance :

- les collectivités doivent disposer, au sein de leurs services, des moyens adéquats pour établir et suivre les indicateurs, faute de quoi le RPQS sera incomplet ou erroné : reprise telle quelle des indicateurs transmis par le délégataire, erreurs factuelles, lacunes, etc. A titre d'exemple, un syndicat intercommunal d'assainissement avait renseigné seulement trois indicateurs sur quinze, dont notamment un taux de desserte de 100 % manifestement erroné ;
- certains indicateurs réclament, pour être correctement renseignés, une organisation rigoureuse. L'indicateur « taux de

réclamation » doit, à titre d'exemple, bien intégrer le fait que les réclamations des usagers peuvent être adressées indifféremment à l'opérateur ou à l'autorité organisatrice ;

- trop souvent encore, les indicateurs sont perçus par les collectivités comme des contraintes administratives et non comme des outils de pilotage. Ils figurent, dans les rapports annuels, sans définition, sans mise en perspective, et assortis de commentaires lacunaires ;
- l'interprétation de certains indicateurs nécessite de prendre des précautions : ainsi, le prix de l'eau varie en fonction de multiples facteurs (géographie, pollution, difficulté de captage, qualité et étendue du réseau, etc.). Confrontés à un prix élevé, les usagers risquent de porter une appréciation négative sur l'ensemble du service, alors même que ses performances peuvent être très satisfaisantes.

2 - La centralisation des résultats à l'ONEMA

Le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), qui recueille et diffuse les données sur l'eau, est alimenté, en grande partie, par les indicateurs de performance figurant dans les RPQS. Plusieurs difficultés méritent d'être mentionnées à ce sujet :

- selon l'ONEMA, les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2010 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur ;
- les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données ;
- la base de données comporte des incohérences et des résultats non pertinents. Comme le précise le site Internet « Eaufrance.fr », qui permet de consulter les chiffres des services qui ont alimenté la base SISPEA, « *le dispositif est encore en rodage* » ;
- l'objectif d'exhaustivité de la base de données est très difficilement compatible avec le morcellement des structures existantes.

Afin que ce système d'information devienne un véritable instrument d'information et de pilotage des services publics d'eau et d'assainissement, plusieurs améliorations devraient être apportées :

- la base de données devrait, à défaut d'être exhaustive, être plus représentative de la diversité des services publics. La transmission des données pourrait être obligatoire pour les services les plus significatifs, et la base pourrait être complétée avec les données de services sélectionnés selon un échantillonnage national et territorial pertinent ;
- les indicateurs devraient être contrôlés et validés avant publication sur le site ;
- la publication de ces indicateurs devrait être assortie de commentaires tenant compte de la diversité des conditions d'exécution des missions du service.

C - Faibles avancées de la coopération intercommunale

1 - La persistance des constats relevés par le rapport public de 2003

En 2003, la Cour soulignait la dispersion, l'hétérogénéité et la complexité de l'organisation territoriale des services publics d'eau et d'assainissement.

Peu de changements ont été constatés depuis. L'ONEMA dénombre plus de 35.000 services d'eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées, certains d'entre eux ne disposant que de compétences partielles.

La Cour a même relevé le cas aberrant d'une commune, où la gestion de la distribution d'eau potable est assurée par deux entités différentes, une gestion en régie d'un côté, un syndicat intercommunal de l'autre, qui se répartissent les quartiers. Selon le quartier où il habite et selon l'un ou l'autre des deux distributeurs qui l'alimentent, le consommateur ne paye pas l'eau au même prix.

Dans un autre cas, un syndicat mixte exerçant les compétences mixtes « eau et assainissement » regroupe quatre communes dispersées, et 22 communes réparties dans quatre communautés de communes différentes. Malgré quarante ans d'exercice, ce syndicat n'est toujours pas parvenu à fédérer et regrouper ses membres sur un périmètre territorial cohérent.

2 - Des structures intercommunales parfois déficientes

Certaines intercommunalités qui choisissent d'exercer des compétences dans le domaine de l'eau ou de l'assainissement ne donnent aucune suite concrète à cette décision, laissant les communes membres continuer à gérer, dans la pratique, les services publics correspondants. Ces situations, dans lesquelles les compétences statutaires sont exercées par d'autres structures, sont porteuses de forts risques juridiques et engagent la responsabilité des acteurs concernés.

Dans certains cas, les tentatives de rationalisation n'atteignent pas les objectifs recherchés. Ainsi, dans un département, six syndicats mixtes de production fédèrent 55 structures de distribution afin d'assurer, en théorie, une gestion mutualisée des investissements. Cependant, en raison de dispositions statutaires inadaptées, la part de ces syndicats dans la production d'eau potable dans le département demeure marginale. Il en résulte une cascade complexe d'encaissements de la surtaxe, conduisant à un délai d'un an entre le moment où l'utilisateur acquitte sa facture et le moment où le destinataire final encaisse les fonds.

Enfin, lorsque les compétences sont transférées aux structures intercommunales, les transferts patrimoniaux ou comptables ne sont pas toujours correctement réalisés. Huit ans après le transfert à une communauté urbaine de la compétence "eau", les transferts de biens et de dettes de certains syndicats intercommunaux n'étaient toujours pas intégralement effectués. En particulier, les syndicats avaient conservé la gestion des installations de production et de transport d'eau potable.

3 - Les freins au développement de la coopération intercommunale

Trois séries d'arguments, d'ordre technique, économique et juridique, sont mis en avant par les collectivités pour justifier le faible recours à l'intercommunalité :

- **des arguments d'ordre technique :**
 - l'existence de nombreux bassins versants serait source de difficultés, par exemple si les zones de captage de l'eau sont situées hors du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. L'interconnexion croissante des réseaux vient atténuer la portée de cet argument ;
 - l'état des équipements mis en commun dans le cadre de l'intercommunalité est souvent très hétérogène. Le coût de leur modernisation devrait, dans l'éventualité d'un passage à

l'intercommunalité, être mutualisé sur l'ensemble des usagers, au détriment des habitants des communes disposant déjà d'installations performantes ;

- **des arguments d'ordre économique :**

- les élus locaux craignent que l'uniformisation du prix, qui va de pair avec le développement de l'intercommunalité, ne conduise à alourdir la facture de certains consommateurs. Le ministère de l'intérieur a, de ce point de vue, admis que la recherche de l'unification des tarifs n'était pas soumise à une échéance stricte ; la mise en place du service unique de l'eau au niveau intercommunal devait conduire, « à terme », à un tarif unique. A contrario, la Cour a parfois observé des tentatives d'uniformisation du prix de l'eau sur des territoires bien plus étendus que ceux d'une intercommunalité. Ainsi, un syndicat départemental avait mis en place, en s'appuyant sur un mécanisme de péréquation, un prix unique de l'eau à l'échelle du département. Un tel dispositif contrevenait aux dispositions du code général des collectivités territoriales, en vertu duquel les redevances d'eau potable doivent être corrélées avec le coût réel du service. Au cas d'espèce, le prix unique imposé par ce syndicat n'était pas en adéquation avec le coût réel du service rendu par chaque syndicat de distribution membre du syndicat départemental ;
- les contrats de délégation de service public n'ont pas tous la même date d'échéance, et les changements affectant les compétences exercées (distribution, production) ou le territoire concerné peuvent aboutir à des modifications importantes de l'économie des contrats ;

- **des arguments d'ordre juridique :**

- la diversité juridique des gestionnaires des services d'eau et d'assainissement est un frein au développement de l'intercommunalité ;
- le passage à une gestion intercommunale des services d'eau et d'assainissement nécessite une réorganisation lourde. Lorsque l'intercommunalité prend la compétence « eau » ou « assainissement » les communes concernées doivent se retirer des syndicats dont elles sont membres, et l'ensemble du dispositif doit être réorganisé, avec à la clé une prolifération du nombre de délibérations nécessaires.

Lorsque la volonté politique existe, ces freins peuvent être surmontés. Par exemple une communauté de communes ayant choisi d'exercer la compétence « assainissement », est parvenue à rationaliser avec succès, avec le soutien de ses communes membres, l'ensemble des structures chargées de ce service public. La communauté de communes s'est substituée aux syndicats et aux communes dans les contrats de délégation en cours ; elle a harmonisé, au moyen d'avenants venant proroger ou avancer leur terme, les dates d'échéance des différentes conventions. Enfin, les syndicats intercommunaux ont été dissous.

4 - Le regroupement nécessaire des services publics

a) Pour réaliser des économies d'échelle

Le financement des principaux investissements est généralement rendu possible par l'intervention des régions, des départements et des agences de l'eau, ce qui permet de compenser la faible surface financière de nombreuses structures intercommunales. Cette cascade de subventions contribue à maintenir en vie des services qui ne seraient pas en mesure de réaliser, par eux-mêmes, les investissements nécessaires.

A l'inverse, le financement du renouvellement des réseaux reste souvent à la charge des structures intercommunales, avec à la clé un risque élevé de non réalisation des travaux de renouvellement, et une dégradation du taux de rendement. La mauvaise qualité de certains réseaux, dont les travaux de renouvellement ont été trop longtemps négligés, constitue un obstacle de plus à l'intégration intercommunale.

Enfin, le nombre élevé de collectivités de ces services publics est un obstacle majeur à l'optimisation de la politique d'achats, tant pour les investissements que pour les dépenses courantes. Seuls des regroupements d'une taille significative permettraient de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens, les compétences et les coûts.

b) Pour améliorer les capacités de pilotage

De nombreuses collectivités ne disposent pas des moyens humains et techniques pour piloter correctement les services publics de l'eau et de l'assainissement.

La Cour a constaté que, dans certains syndicats, l'emprise du délégataire était telle que ses représentants assistaient presque systématiquement aux réunions du comité syndical, y compris lorsqu'étaient abordées des questions les concernant directement. Autre

exemple : dans une collectivité, il n'existait, à l'exception du président, aucun agent affecté au service de l'eau, ce qui laissait carte blanche au délégataire.

Le caractère malheureusement artisanal de cette organisation tranche avec les moyens financiers, juridiques et techniques dont disposent les quelques grands groupes attributaires des contrats.

c) Pour pallier le désengagement de l'Etat des missions d'ingénierie publique

Les syndicats d'eau et d'assainissement et les collectivités petites et moyennes se faisaient traditionnellement assister par les services de l'Etat, les DDAF⁸ et les DDE⁹, devenues aujourd'hui les directions départementales des territoires (DDT). Ces prestations d'ingénierie publique concernaient la maîtrise d'ouvrage, des études ou la maîtrise d'œuvre mais également le contrôle des délégataires.

Depuis 2008, les conseils de modernisation des politiques publiques ont prévu, à quelques exceptions près, un arrêt total des prestations d'ingénierie publique au plus tard fin 2011. Ceci ne fait que renforcer la nécessité, pour les collectivités, de mutualiser les moyens et des compétences au sein de structures intercommunales pertinentes.

Depuis 2003, de réels progrès ont été accomplis en matière de transparence financière et de contrôle de la performance des services d'eau et d'assainissement, notamment en cas de délégation de ceux-ci. Il n'en demeure pas moins que le développement de la coopération intercommunale en matière d'eau et d'assainissement est resté très limité, puisqu'il existe encore environ 35 000 services. Seule la réduction drastique du nombre de structures permettra d'améliorer la gestion, et de rééquilibrer les rapports entre les collectivités et les délégataires de service public.

Pour l'amélioration de la transparence financière, la Cour préconise :

- pour les services gérés en délégation de service public, de rendre obligatoire l'ouverture d'un compte de trésorerie propre, dans la

⁸ Direction départementale de l'agriculture et de la forêt,

⁹ Direction départementale de l'équipement

comptabilité de la collectivité publique, à l'instar de ce qui existe lorsque le service est géré en régie ;

- d'autoriser le placement des excédents constitués par la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 2224-11-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de mettre en œuvre effectivement les nouvelles normes comptables de l'instruction M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement, condition indispensable à une meilleure connaissance des coûts et du prix de l'eau ;

- de déterminer par voie réglementaire le contenu et la présentation du compte annuel de résultat d'exploitation du délégataire, celui-ci devant être strictement comparable au compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat ;

- de reporter au 30 septembre la présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service, afin de permettre à l'autorité organisatrice de mener une expertise au fond des informations transmises par le délégataire ;

- afin de disposer d'une base de données sur l'eau pertinente sur l'ensemble de la France, d'améliorer le fonctionnement du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), en instaurant une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pour les services publics les plus significatifs au plan national, et en complétant cette base de données avec les indicateurs de performances de services sélectionnés selon un échantillonnage représentatif de la diversité des structures et des territoires.

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE**

Comme ce projet le souligne, l'enquête de suivi réalisée par la Cour et les chambres régionales des comptes montre que les évolutions constatées, notamment en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, correspondent pour une large part aux recommandations formulées par la Cour en 2003.

L'obligation de remettre aux abonnés le règlement de service, la possibilité de vote en excédent de la section d'investissement, le suivi des provisions pour renouvellement en gestion déléguée ont constitué des avancées importantes pour la transparence des services et de la formation du prix. L'introduction d'un encadrement des taux des redevances d'occupation du domaine public des collectivités territoriales par les canalisations des services d'eau et d'assainissement concourt à ce même objectif de transparence de la formation du prix. Ce régime, précisé par le décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009, est applicable aux nouvelles conventions de délégation de service. Pour les conventions en cours, ce décret demande d'identifier dès la première révision les parts de la redevance versée par le délégataire à la collectivité imputables respectivement à l'occupation du domaine public et au financement d'ouvrages remis à la collectivité à l'expiration de la convention.

La suppression des cautions et des dépôts de garantie a facilité l'accès à l'eau des personnes les plus vulnérables.

L'enquête de suivi souligne les progrès restant à faire dans deux domaines : les outils de pilotage des services et la gestion intercommunale.

La construction du réseau de données sur les services d'eau et d'assainissement a été engagée par l'Office Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) dès sa création en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. L'ONEMA a aujourd'hui rendu accessible sur le site Internet www.services.eaufrance.fr/, l'organisation des services pour l'ensemble du territoire national. Si les principales villes ont procédé au rapportage sur ce site des données du rapport sur le prix et la qualité des services, le déficit de saisie est encore important pour les services de moindre taille. Je ne puis qu'appuyer votre demande de définir des échantillons représentatifs de la diversité des services publics afin de pouvoir publier rapidement des données clefs relatives aux caractéristiques et aux performances des services.

Ces publications permettront de souligner aux collectivités, mais également aux gestionnaires et aux associations et aux membres des commissions consultatives des services publics locaux l'intérêt de cet outil de

pilotage pour définir, au plan local et dans la transparence, des démarches de progrès pour le service aux usagers. Conscient de cette nécessité, l'ONEMA, sous l'égide du comité national de l'eau et de sa commission consultative sur le prix et la qualité du service, a engagé des actions d'information des collectivités et d'amélioration du dispositif de saisie des données, avec l'appui des agences de l'eau. Des premières publications de résultats agrégés permettront aux collectivités de disposer de références de performance, leur permettant de définir localement les priorités d'améliorations, après débat au sein de la commission consultative des services publics locaux lorsqu'elle existe.

La construction d'une vision partagée du service par la publication de synthèses sur les valeurs d'indicateurs de performance selon les caractéristiques des services, passe nécessairement par l'implication des collectivités organisatrices des services dans la définition des priorités d'exploitation de données. La définition de mesures contraignantes concernant la transmission des données ne pourrait aller qu'à l'encontre de cette nécessité d'une construction de l'observatoire par les diverses parties prenantes. L'exhaustivité des données ne peut donc être envisagée que dans une perspective à long terme.

Les indicateurs de performance introduits par le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 ont fait l'objet de fiches descriptives identifiant les méthodes de calcul. Des premiers travaux ont été conduits pour évaluer la qualité des données. Si, à ce jour, les données publiées font l'objet de contrôles de cohérence, il conviendra effectivement de poursuivre l'examen, avec les collectivités territoriales, des modalités de validations des données, sans alourdir pour autant les charges des collectivités.

Comme la Cour le souligne, le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service à l'assemblée délibérante ne permet pas une vérification et une appropriation des données par la collectivité organisatrice. Je ne puis de ce fait qu'être très favorable à votre proposition de reporter au 30 septembre la date de publication du rapport sur le prix et la qualité du service.

En ce qui concerne la connaissance des réseaux, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement demande aux collectivités organisatrices des services d'établir avant la fin de l'année 2013 un descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement, points d'entrée pour la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de ces infrastructures.

La Cour souligne à plusieurs reprises les impacts du nombre très élevé de collectivités organisatrices, tant sur la lisibilité de l'organisation et de la facture d'eau, que sur le pilotage des contrats de délégation. La loi de réforme des collectivités territoriales demande à cet égard un effort de rationalisation des intercommunalités existantes, l'année 2011 devant permettre aux préfets d'élaborer, en liaison avec les commissions

départementales de la coopération intercommunale, un schéma départemental de coopération intercommunale permettant notamment d'assurer une couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La loi de réforme donne ainsi les outils nécessaires pour une rationalisation de l'organisation des services. Les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques mais également de l'article 51 de la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement facilitent la constitution de syndicats mixtes permettant de répondre aux contraintes géographiques d'organisation notamment liées à la localisation des ressources. S'il reste à préciser les possibilités d'incitations à ces regroupements afin de faciliter la modernisation des équipements les plus anciens repris par ces intercommunalités, la question de l'harmonisation des échéances des contrats de délégation de service me paraît pouvoir être gérée dans le contexte réglementaire actuel et la diffusion de retours d'expériences serait en ce domaine utile.

Les divers domaines examinés par le rapport, que ce soit la mise en concurrence des contrats ou la gestion financière des services, montrent l'importance de l'information des collectivités organisatrices des services. L'ONEMA réalise désormais l'enquête annuelle sur les résultats des mises en concurrence des contrats de délégation de services et actualisera en 2011 la synthèse des dépenses et des recettes des services. Le présent rapport de la Cour permettra de définir les outils complémentaires à mettre en œuvre pour permettre aux collectivités de disposer des outils de pilotage et des retours d'expérience nécessaires pour améliorer la performance et la maîtrise du prix des services d'eau et d'assainissement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour. Elles appellent de ma part les observations suivantes.

1. S'agissant des progrès restant à accomplir en termes d'amélioration de la transparence financière et du pilotage des services

a) Quant à la nécessité d'améliorer la transparence financière :

Concernant le caractère relativement exceptionnel du changement de mode de gestion évoqué par la Cour, je tiens à rappeler que, comme le précise le Conseil d'Etat dans son rapport

« l'eau et le droit » de 2010, une décision de changement d'un mode de gestion à l'autre relève de la libre administration des collectivités locales et suppose bien souvent une réorganisation des services, ce qui constitue naturellement un frein (difficultés liées au statut des personnels notamment).

En outre, la récente étude statistique 2010 du Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS ex IFEN) sur la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, souligne un recours accru à la gestion en régie, notamment dans le secteur de l'assainissement, ainsi qu'une réduction de l'écart de prix entre les services gérés en régie et ceux organisés en délégation.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, plusieurs dispositions visent à atténuer l'asymétrie d'information entre le délégant et le délégataire.

Ainsi, l'article 163 de la loi précitée, dont le décret d'application est en cours de rédaction, impose au délégataire de remettre à la collectivité délégante le fichier des abonnés ainsi que les caractéristiques des compteurs et les plans des réseaux six mois avant la fin du contrat. Un tel dispositif est de nature à permettre à l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de disposer d'une information complète et fiable sur l'étendue du service avant de prendre une décision quant à sa reprise en régie ou à la poursuite de son exploitation en gestion déléguée.

S'agissant du report de la date de remise du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service préconisé par la Cour, le ministère de l'intérieur n'est pas opposé à une évolution en ce sens du droit applicable afin d'améliorer l'utilité concrète des informations contenues dans ce rapport en donnant à la collectivité un temps suffisant pour les exploiter.

En ce qui concerne la durée excessive de certains contrats de délégation, il convient de souligner qu'un important socle législatif et jurisprudentiel permet de prévenir de telles dérives, même s'il existe encore certaines situations dérogatoires de manière ponctuelle.

Ainsi l'article 75 de la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », interdit de conclure, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, des contrats d'une durée supérieure à 20 ans. D'autre part, la récente jurisprudence du Conseil d'Etat « commune d'Olivet » (CE, Ass., 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux, commune d'Olivet) étend cette obligation aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi précitée. Une circulaire sera adressée aux préfets au début de l'année 2011 afin de les sensibiliser à cette jurisprudence et de

leur permettre de jouer un rôle de conseil, aux côtés des TPG, auprès des collectivités territoriales concernées.

S'agissant enfin des difficultés liées aux droits d'occupation du domaine public, l'article L.2224-11-2 du code général des collectivités territoriales relatif à l'encadrement des montants des redevances susceptibles d'être perçues par les collectivités pour l'occupation de leur domaine public renvoyant à un décret d'application (décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009), les dispositions relatives à l'encadrement des dites redevances ne peuvent dès lors s'appliquer qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de ce décret. Le régime d'encadrement ne peut donc pas s'appliquer aux contrats de délégation passés antérieurement à cette date.

b) Quant à la nécessité d'améliorer le contrôle de la performance :

Conscient des difficultés liées au contrôle et au suivi des indicateurs de performance, on peut souligner que l'existence d'un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement, bien qu'en phase de développement, est un progrès et un acquis dont ne bénéficient souvent pas les autres services publics.

La consolidation de cet acquis et le caractère réellement opérationnel de ce dernier nécessitent cependant une étroite concertation avec les collectivités afin de disposer de données fiables.

L'exhaustivité et la pertinence de cet outil doivent donc être envisagées dans une perspective à long terme qui exclut, dans un premier temps, l'édiction de mesures contraignantes concernant la transmission des données collectées.

c) Quant à l'extension de la séparation de trésorerie aux services en gestion déléguée à l'instar de la règle applicable aux services gérés en régie :

Ainsi que rappelé précédemment, le choix du mode de gestion des services publics d'eau et d'assainissement est effectué en fonction de multiples facteurs qui sont propres à la commune (structure traditionnelle de gestion, conditions de reprise du personnel, structures adaptées ou non pour assurer un contrôle de l'exécution du service, en cas de gestion déléguée, capacité à répondre à la technicité plus ou moins importante de la gestion).

L'article L. 1412-1 du CGCT prévoit la création de régies dotées de l'autonomie financière pour la gestion des services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC) uniquement lorsqu'une collectivité ou un groupement assure leur exploitation en régie directe. La collectivité peut également opter pour une gestion déléguée du

service public dans le cadre des délégations de service public, impliquant alors un budget propre.

Dès lors, l'individualisation des SPIC au sein d'un budget géré selon l'instruction budgétaire et comptable M4 permet d'établir les coûts exacts du service. Cependant, l'application des dispositions de l'article L.1412-1 du CGCT n'implique pas une individualisation des trésoreries de chaque service, susceptible d'entraîner des frais financiers supplémentaires. Cette facilité de gestion permet en effet une grande souplesse de gestion, notamment par l'utilisation des excédents ponctuels de trésorerie de certains services pour les besoins d'un autre service.

Seules les régions dotées de l'autonomie financière et de la personnalité morale, ou dotées de la seule autonomie financière lorsque la collectivité a opté pour une gestion directe du SPIC, disposent d'un budget autonome et donc d'un compte au trésor.

Par ailleurs, dans le cadre d'une délégation de service public, la trésorerie du service délégué est retracée dans la comptabilité du tiers-délégataire. Un rapprochement entre les comptes d'exploitation des délégataires et les comptes administratifs des collectivités délégantes permet donc de connaître la trésorerie du service délégué au terme de chaque exercice comptable.

Il convient de plus de souligner que la gestion commune de la trésorerie ne dispense bien évidemment pas du respect des règles d'équilibre budgétaire requises, en prévision comme en exécution. Elle ne permet pas plus au comptable de procéder au paiement des mandats en cas d'indisponibilité des crédits. Dès lors, les risques financiers liés à la présence d'un compte au trésor mutualisé sont donc très faibles.

Enfin, la mutualisation des trésoreries ne signifie pas une mutualisation des différents services publics gérés, chaque SPIC possède toujours son propre budget avec des dépenses et des recettes qui lui sont propres.

Au total, l'exemple cité par la Cour semble plus procéder d'un défaut d'imputation des dettes que d'un inconvénient lié à la règle de mutualisation des trésoreries.

d) Quant à la mise en œuvre effective des améliorations budgétaires et comptables :

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 admet la possibilité de dérogations à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor à condition qu'elles soient prévues par la loi. L'article 116 de la loi de finances pour 2004 définit un tel régime dérogatoire, codifié aux articles L.1618-1 et suivants du CGCT, complété par le

décret n° 2004-628 du 28 juin 2004 portant application de l'article 116 de la loi de finances pour 2004. Les régies chargées de la gestion d'un SPIC ont également la possibilité de placer leur excédent de trésorerie auprès d'un établissement bancaire.

Comme le souligne la Cour, la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a ouvert la possibilité aux SPIC de voter un budget en excédent d'investissement, dont l'utilisation (reprise en recettes de fonctionnement) est autorisée lorsque les excédents sont issus de l'exploitation de l'exercice en cours.

Cependant, la constatation d'excédent en investissement doit conduire la collectivité à s'interroger sur le niveau des redevances perçues. En effet, la fixation des tarifs doit trouver sa contrepartie dans le service rendu à l'utilisateur et non pas servir à constituer, de manière répétée, des excédents notamment en section d'investissement.

En application des dispositions des articles L.1618-1 et 2 du CGCT, les fonds dégagés en fin d'exercice après exécution du budget, qui correspondent à des disponibilités qui excèdent les besoins immédiats de la collectivité sont soumis à l'obligation de dépôt au Trésor.

Toutefois, s'agissant des régies chargées d'un SPIC dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'activité concurrentielle de ces établissements, les nécessités pratiques et les besoins commerciaux de l'exploitation peuvent motiver l'ouverture d'un compte de dépôt dans un établissement de crédit agréé ou à La Poste après autorisation expresse du directeur départemental des finances publiques de leur ressort.

Dès lors, il ne m'apparaît pas nécessaire de modifier la réglementation actuellement en vigueur.

e) Quant aux règles d'amortissement et de gestion pluriannuelle :

S'agissant des règles d'amortissement des immobilisations, l'approche par composants a été introduite dans l'instruction budgétaire et comptable M 4 au 1er janvier 2008. Les SPIC locaux ont désormais la possibilité d'amortir séparément et selon des durées différentes les éléments constitutifs de leurs immobilisations décomposables. Toutefois, cette méthode de l'amortissement par composant constitue une simple possibilité offerte aux collectivités territoriales, et ne peut nullement être interprétée comme une obligation. En effet, cette méthode comptable suppose la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et d'un suivi fin que toutes les collectivités territoriales ne sont pas toujours en mesure de mettre en œuvre.

En matière de gestion pluriannuelle des crédits, depuis le 1er janvier

2008, les SPIC peuvent recourir aux autorisations de programme pour leurs dépenses d'investissement ainsi qu'aux autorisations d'engagement pour leurs dépenses d'exploitation, à l'exception des frais de personnel et des subventions versées aux organismes privés (articles L.2221-5, L.2311-3 et R.2311-9 du CGCT). Cette procédure permet de ne pas inscrire au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

Toutefois, le recours à la pluriannualité est avant tout un outil de gestion offert aux collectivités territoriales et établissements publics locaux qui constitue donc une simple faculté pour les services publics locaux à caractère industriel et commercial. Or, comme pour les collectivités territoriales, il y a un délai d'adaptation nécessaire au passage à ce mode de gestion qui n'est pas toujours parfaitement maîtrisé.

Dans ces conditions, qu'il s'agisse de l'utilisation de la méthode d'amortissement par composant ou du recours à la pluri-annualité, la décision appartient en tout état de cause à l'assemblée locale, dans la mesure où cela relève d'un choix de gestion de la collectivité qui dépend des moyens humains et des compétences dont elles disposent. Il convient également de souligner que les nouvelles règles budgétaires et comptables applicables aux SPIC depuis le 1er janvier 2008 ont permis une meilleure information des élus.

La mise en place récente de ces règles peut expliquer leur faible appropriation par les services gestionnaires.

2. S'agissant de la coopération intercommunale et des freins à ses avancées

a) Quant à la persistance des constats relevés par le rapport public de la Cour de 2003.

On pourra observer que les services publics de l'eau et de l'assainissement font partie des services dont le législateur a entendu faciliter l'organisation au niveau intercommunal. Il a pour ce faire prévu, voire organisé, la dévolution des compétences afférentes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et ce de longue date.

Ainsi, le CGCT a inscrit, depuis 1966, cette compétence au rang des compétences obligatoires des communautés urbaines (CU). Les 16 CU existantes à ce jour constituent ainsi une autorité organisatrice unique sur le territoire qu'elles recouvrent. La loi no 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités

territoriales (RCT) a conforté cette obligation en prévoyant que les compétences « eau et assainissement » seront également, à titre obligatoire, dévolues au nouveau type d'EPCI à fiscalité propre, « les métropoles », appelé à être créé. C'est dire que ces services sont considérés, par nature, comme d'essence intercommunale pour qu'en soit facilitée la gestion à une échelle pertinente et mutualisés les services et les coûts afférents.

S'agissant des communautés d'agglomération, créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'eau et l'assainissement sont inscrits au rang des six compétences optionnelles de ces structures dont trois au moins doivent être choisies.

En ce qui concerne les communautés de communes, ces compétences appartiennent au champ des compétences « facultatives » que les communes ont la possibilité de transférer à la structure intercommunale suivant des règles prévues par les dispositions combinées des articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT dont les règles ont été assouplies par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Le législateur a donc donné aux acteurs locaux les outils utiles pour faire progresser la coopération intercommunale dans les domaines de l'eau et l'assainissement.

S'agissant des observations de la Cour sur certaines situations locales :

-cas de la commune dont une partie du territoire dispose d'un service assuré en régie et l'autre par un syndicat dont la commune fait partie : cette situation, tout en restant exceptionnelle, a été considérée comme valide par le Conseil d'Etat dans un avis rendu le 7 juin 1973 ;

-cas du syndicat mixte en incapacité de fédérer les communes et EPCI intéressés sur un périmètre territorial pertinent: le nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT issu de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 prescrit l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui sera établi au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants et devra notamment prévoir les modalités de rationalisation des périmètres desdits EPCI et syndicats mixtes existants.

La définition de périmètres territorialement pertinents devrait donc être revue chaque fois que nécessaire dans ce cadre.

b) Quant aux structures intercommunales parfois déficientes:

La Cour met en lumière l'exercice de compétences par des communes alors même ces compétences ont été dévolues à des EPCI ou à des syndicats mixtes. Elle fait état de statuts dont l'imprécision facilite ces pratiques.

Cette situation n'est effectivement aucunement justifiable et ne devrait pas se produire. En application du principe dit d'exclusivité, les EPCI ou syndicats mixtes sont les seuls à pouvoir agir, à l'intérieur de leur périmètre, dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Parallèlement, la création de l'EPCI ou du syndicat mixte et tout transfert de compétences à son endroit emportent dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le préfet, dans le cadre du contrôle de légalité sur les actes des communes et des groupements est en mesure de faire cesser ces dysfonctionnements en demandant l'annulation des décisions prises par des autorités incompétentes pour agir.

Par ailleurs, le préfet assure des conseils aux élus afin que les statuts des groupements soient clairs pour éviter des conflits de compétences qui pourraient naître de statuts obscurs ou ambigus. La jurisprudence administrative sanctionne l'imprécision rédactionnelle des statuts des EPCI quant aux compétences qui leur sont transférées par les communes membres (Tribunal administratif de Strasbourg, 9 mai 1990 Commune de Pange). La loi du 16 décembre 2010 renforce ce rôle de conseil des préfets en prévoyant notamment que «Lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, les statuts sont soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes intéressées dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5».

Pour la Cour, le règlement des transferts patrimoniaux et financiers inhérents aux transferts de compétences peut s'avérer trop long.

S'agissant du cas évoqué relatif à une communauté urbaine, les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté (cf. article L. 5215-28). Cette affectation est suivie d'un transfert définitif, par accord amiable, de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés. A défaut d¹accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède au transfert définitif de propriété au plus tard un an après les transferts de compétences à la CU.

Lorsque la compétence était exercée par un syndicat, sa dissolution ou le retrait des communes adhérentes pouvait donner lieu à

des délais plus longs, en raison de la répartition des biens propres du syndicat et du solde de l'encours de la dette auquel il convenait de procéder. La loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 5211-25-1 qui désormais prévoit que l'arrêté du préfet fixant cette répartition, en cas de désaccord entre les parties, est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'EPCI ou de l'une des communes concernées.

Ce dispositif devrait permettre d'écartier les déficiences en matière de transferts patrimoniaux et financiers aux structures intercommunales.

c) Quant aux freins au développement de la coopération intercommunale :

La Cour évoque trois séries d'arguments d'ordre technique, économique et juridique :

• les arguments d'ordre technique :

Ces arguments portent sur l'existence de nombreux bassins versants pour lesquels les zones de captages peuvent être situées hors du territoire de l'EPCI, ce qui constituerait un obstacle au transfert de compétences aux groupements. On observera sur ce point que le fait que les zones de captage d'eau soient situées hors du territoire de l'EPCI n'est pas en soi un frein au développement de l'intercommunalité. D'une part, il n'est pas interdit qu'un groupement puisse intervenir en dehors de son propre territoire, pour des raisons d'intérêt général. Par ailleurs, une telle situation est l'exemple même d'une nécessaire rationalisation du périmètre intercommunal par l'adjonction des territoires concernés pour un exercice efficient de la compétence en cause. La loi du 16 décembre 2010 devrait permettre d'y concourir.

• les arguments économiques :

La Cour souligne que les équipements mis en commun, les services rendus et, en conséquence, les tarifs pratiqués d'une commune à l'autre peuvent être disparates, ce qui constitue un frein à la mutualisation dont l'intercommunalité est porteuse.

Sur l'uniformisation des prix: la création d'un groupement a pour objectif un développement fondé sur la cohérence spatiale du territoire et sur la solidarité financière et sociale des communes associées. C'est un objectif majeur qui doit se traduire, en matière de gestion des services publics, par une harmonisation des conditions de leur gestion au sein des territoires et par une unification des tarifs, redevances ou taxes qui en assurent le financement.

Pour autant, comme le relève la Cour, le CGCT n'impose pas formellement qu'une telle obligation soit satisfaite dès le transfert de

compétences opéré. Le transfert de compétences entraîne la mise à disposition d'équipements variés qui conduit nécessairement à la réalisation de travaux de rationalisation ou d'amélioration. Les prestations techniques doivent si nécessaire être homogénéisées, ce qui suppose l'établissement de priorités et une réorganisation des services nécessairement échelonnée.

Sur l'uniformisation des contrats: des modes de gestion différents peuvent être mis en œuvre sur le territoire syndical ou communautaire. Les articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT ont organisé la substitution des EPCI aux communes dans les contrats en cours en prévoyant qu'ils continuent d'être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. C'est pourquoi, un contrat unique pour l'ensemble du périmètre ne peut, en pratique, être mis en place qu'à l'issue de la période transitoire.

Le renouvellement des contrats permet cette harmonisation. Il peut être préconisé de jouer sur la durée des nouveaux contrats qui devront être établis à l'occasion de l'arrivée à péremption des contrats en cours de manière à faire concorder leur date d'expiration.

• *Les arguments d'ordre juridique*

La Cour souligne la réorganisation lourde qu'implique notamment le passage à une gestion intercommunale des services d'eau et d'assainissement. Elle cite notamment le cas où des communes doivent se retirer des syndicats pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Cette obligation concerne les EPCI très intégrés que sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Les communautés de communes et les syndicats n'y sont pas soumis, le transfert de compétences s'accompagnant pour elles d'une substitution aux communes dans les syndicats dont elles faisaient partie.

S'agissant des EPCI très intégrés, le retrait est une condition nécessaire pour qu'une autorité organisatrice unique sur le territoire communautaire puisse être en capacité de gérer ces services publics sur son propre périmètre. Cette formalité répond à la nécessité de simplifier le paysage intercommunal et d'éviter d'aboutir à une trop grande diversité des gestionnaires des services d'eau et d'assainissement que dénonce la Cour en ce qu'elle est un frein à l'objectif d'harmonisation de ces services publics sur un périmètre pertinent.

d) Quant au regroupement nécessaire des services publics :

L'article 76 de la loi du 16 décembre 2010 a, dans un souci de maîtrise de la dépense publique locale, procédé à la définition d'un nouveau régime des compétences accompagnée par un dispositif d'encadrement des cofinancements dont l'entrée en vigueur, selon les dispositions, est étalée de la promulgation de la loi au 1er janvier 2015.

Au-delà de ces concours financiers, c'est bien par la recherche d'une taille critique en matière de groupements que pourront se réaliser les économies d'échelle nécessaires à la mutualisation des moyens des compétences et des coûts. C'est un objectif majeur de la loi assigné aux acteurs locaux.

La première recommandation de la Cour vise en une réduction drastique du nombre de structures intercommunales pour améliorer la gestion des services « eau et assainissement » et rééquilibrer les rapports entre les collectivités et les délégataires de services publics.

En termes statistiques, il convient de rappeler qu'au 1er janvier 2010, le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 611. Ainsi, 94,8 % des communes et 89,1 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre. Subsistent également 12 184 syndicats intercommunaux et 3194 syndicats mixtes.

L'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) doit permettre au préfet de proposer des mesures visant à la suppression des syndicats devenus obsolètes du fait du développement des EPCI à fiscalité propre. En matière d'eau et d'assainissement, elle peut justifier le regroupement d'autorités compétentes au niveau de syndicats mixtes de dimension suffisante.

Plusieurs mesures, dont il a été fait état, sont prévues à cet effet par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Tels sont les compléments d'information que je souhaitais porter à votre connaissance.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Dans son insertion, la Cour souligne que les services publics d'eau et d'assainissement sont excessivement morcelés et qu'un effort de rationalisation doit être mené afin de générer des économies d'échelle et d'améliorer les capacités de pilotage de ces services publics.

Elle insiste sur l'importance d'une mise en concurrence régulière et du nécessaire effort de transparence à réaliser dans les clauses financières des contrats de délégation de service public d'eau et d'assainissement afin de diminuer le prix de l'eau et de maîtriser son évolution.

Le projet d'insertion formule par ailleurs un ensemble de recommandations visant à améliorer la transparence financière des services publics d'eau et d'assainissement et à mieux appréhender ses coûts réels. Notamment, vous recommandez la mise en place d'un véritable contrôle de gestion ainsi qu'un rapprochement des comptes prévisionnels et des comptes annuels de ces services publics. La Cour préconise également d'améliorer la transparence financière du coût et du prix de l'eau par un renforcement de l'application des règles budgétaires et comptables M49 applicables aux services d'eau et d'assainissement dans ce même objectif.

*

Je partage globalement l'avis de la Cour sur ces questions. En effet, la rationalisation de ces services publics est nécessaire pour améliorer l'efficacité de la dépense publique et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement. De même je souscris aux recommandations de la Cour quant à la renégociation périodique des contrats de délégation de service public, qui permet de se prémunir contre une dérive de leur coût. Je partage également les recommandations portant sur la fiabilisation et à l'amélioration des informations financières des collectivités. Je tiens néanmoins à souligner que l'application des règles comptables M49 est susceptible de connaître des difficultés de mise en œuvre, compte tenu des pré-requis et du coût que représente l'application d'une comptabilité analytique pour certaines collectivités publiques qui n'atteignent pas la taille critique, ce qui milite là encore pour la rationalisation des structures.

*

2. La Cour préconise par ailleurs de rendre obligatoire l'ouverture d'un compte de trésorerie propre dans la comptabilité de la collectivité publique à l'instar de ce qui est applicable lorsque le service est géré en régie. Ceci permettrait selon la Cour d'améliorer la transparence financière des services publics d'eau et d'assainissement et la comparabilité tarifaire entre les collectivités. Je tiens à cet égard à rappeler à la Cour le caractère contraignant de la séparation de trésorerie : une telle séparation induirait une rigidité de gestion potentiellement génératrice de frais financiers supplémentaires pour les collectivités locales. En effet, une telle séparation diminuerait significativement la souplesse de gestion induite par le système actuel.

*

3. La Cour recommande enfin d'autoriser le placement des excédents d'investissement constitués par la mise en œuvre de l'article L.2224-11-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en dérogeant à l'obligation de dépôts des fonds au Trésor.

Je tiens à rappeler que cette obligation de dépôt des fonds au Trésor s'interprète dans le cadre plus général des relations financières entre les collectivités territoriales et l'État. La LOLF prévoit à cet égard la possibilité de déroger par la loi à cette obligation. L'article 116 de la loi de finances de 2004 définit un tel régime dérogatoire codifié aux articles L. 1618-1 et L. 1618-2 du CGCT précisés par le décret n°2004-628 du 28 juin 2004. Ainsi, les régies chargées d'un service public local industriel ou commercial dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent ouvrir un compte de dépôt dans un établissement de crédit agréé après autorisation expresse du directeur départemental des finances publiques de leur ressort.

Par ailleurs, la constatation d'excédents récurrents de la section d'investissement devrait conduire la collectivité à s'interroger sur le niveau des redevances perçues.

Dès lors, il ne m'apparaît pas opportun de créer un nouveau régime dérogatoire à l'obligation de dépôt de fonds au Trésor spécifique aux services publics d'eau et d'assainissement.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA FEDERATION PROFESSIONNELLE DES ENTREPRISES DE L'EAU (FP2E)

Les adhérents de la FP2E (Veolia eau, Lyonnaise des eaux, Saur France, Sogedo, Alteau Nantaise des eaux, SEFO, SAEDE), en tant qu'opérateurs de services publics d'eau et d'assainissement en France apportent une grande attention aux observations de la Cour des Comptes qui leur servent de guide pour faire progresser la gestion des 8.500 services publics que les autorités organisatrices leur ont confiée.

Face à l'engagement de notre Profession, nous constatons avec satisfaction que la Cour souligne, en plusieurs points de son projet de rapport, les progrès réalisés au cours des dernières années par les collectivités organisatrices et notre profession en matière de transparence, de pilotage des services et de contrôle de la performance. C'est un encouragement très positif pour l'ensemble de nos entreprises, quelles que soient leurs tailles, qui gèrent, au sein de territoires géographiquement et socialement très différenciés, des services publics de tailles multiples, avec la même exigence de qualité.

Cependant, le projet de rapport de la Cour sous-estime encore à notre sens les propres initiatives des opérateurs privés pour faire progresser la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Ainsi peut-on souligner les initiatives suivantes prises par la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'eau (FP2E) et ses adhérents, alors même que la réglementation n'avait pas statué sur ces thèmes:

- *la mise en œuvre annuelle d'indicateurs de performance sur l'ensemble des contrats de gestion déléguée de plus de 10.000 habitants,*
- *la définition en 2006 d'un cadre unique, partagé par la Profession, de présentation des 8500 comptes annuels de résultats produits chaque année par les opérateurs privés,*
- *la création en 2009, à l'initiative de la Profession, d'un médiateur de l'eau au service des consommateurs et des associations,*
- *les prises de position pour le plafonnement des parties fixes des factures d'eau (abonnements) afin de répondre aux attentes des associations de consommateurs.*

Aussi, nous demandons que l'insertion intègre, à leur juste niveau, ces initiatives des entreprises de l'eau pour faire collectivement progresser la gestion des services publics. Elles témoignent à nos yeux de la capacité d'écoute par les entreprises des attentes des différentes parties prenantes de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

Nous faisons également le constat d'un déséquilibre dans les observations relatives aux modes de gestion, en raison d'un niveau d'exigence nettement plus marqué à l'égard des entreprises délégataires que vis-à-vis des régies.

Ce constat est accentué par la non prise en compte également des disparités et des distorsions financières, fiscales, comptables et sociales qui pénalisent la gestion déléguée et qui ont été identifiées par le groupe de travail de l'Institut de la Gestion Déléguée, dont le rapport s'intitule « Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? » (juin 2005). Il avait notamment été souhaité une harmonisation des règles et pratiques de comptes rendus pour faciliter la comparabilité, ce qui n'a pas été entrepris. Cela nous paraît la voie à suivre pour une meilleure comparabilité des prix et des performances.

La disposition de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques prohibant la modulation des subventions publiques selon le mode de gestion choisi par la collectivité, disposition d'équité et de neutralité au bénéfice des consommateurs, très largement approuvée par le Parlement, constitue la seule avancée dans ce domaine depuis 2003.

La législation issue de la suppression de la taxe professionnelle n'a hélas par permis de mettre un terme à cette importante source de distorsion de traitement, les régies étant exonérées de la Contribution Economique Territoriale.

Par ailleurs, la liberté de choix de durée d'amortissement des investissements laissée aux régies par rapport à un système plus contraignant pour les exploitants en gestion déléguée nuit aux possibilités de comparaison de prix.

Afin de favoriser la comparaison entre modes de gestion, nous appelons de nos vœux que les collectivités dont les services sont en régie soient également conduites à s'interroger périodiquement sur l'intérêt des divers modes de gestion et motivent leur décision.

Nous aurions donc souhaité un rapport d'enquête de suivi davantage équilibré et orienté sur des propositions d'évolution de la réglementation de nature à permettre aux autorités organisatrices du service une meilleure comparabilité des modes de gestion.

Il conviendrait que tous les acteurs analysent la performance des services à l'aune du couple qualité / prix et non du prix seul.

Au-delà de ce constat, la FP2E, qui demande la modification de certains points du rapport, prend bonne note des voies de progrès qui doivent faire l'objet d'un travail collectif notamment entre les autorités organisatrices et les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

Ainsi, le fait d'annexer systématiquement les déterminants des poids des indices de révision des prix, l'objectif d'être en capacité de rapprocher les comptes annuels de résultat (qui, pour mémoire, sont établis conformément aux principes définis par l'Ordre des Experts Comptables) et les comptes d'exploitation prévisionnels, le souhait de limiter les redevances d'occupation du domaine public préalablement fixées au regard des nouvelles normes réglementaires, de redéfinir la date de remise des rapports annuels des maires, ou encore de supprimer les dernières gratuités accordées, sont autant d'axes de travail intéressants auxquels notre Profession adhère.

La FP2E en fera un axe prioritaire et en assurera la promotion auprès des associations de collectivités organisatrices.

Il nous paraît de plus que le chantier de la mesure de la performance des services qui doit permettre, en premier lieu, d'évaluer au fil du temps l'évolution de la performance du couple formé par l'autorité organisatrice et l'opérateur public ou privé, doit être poursuivi. En cela nous approuvons l'idée de rendre obligatoire, au plus vite, la remontée vers le SISPEA des indicateurs pour les plus gros services (10.000 habitants par exemple), tout en menant à bien les travaux visant à s'assurer de la fiabilité de ces mêmes indicateurs.

Par ces positions, nous entendons continuer à inscrire les pratiques des délégations de services publics et plus généralement des partenariats public-privé (au sens européen du terme) dans une démarche d'amélioration

continue dont les collectivités, les consommateurs et l'ensemble des parties prenantes, dont les opérateurs, doivent attendre des effets positifs.

D'une manière plus précise, le projet de rapport amène les remarques suivantes dans le projet de la Cour.

Sur le choix du mode de gestion :

Le rapport souligne une plus grande transparence dans le choix du mode de gestion.

Toutefois, l'assertion de la Cour selon laquelle « le recours à l'expertise est loin d'être généralisé » ne nous semble pas fondée pour deux raisons.

D'une part, les observateurs notent une structuration forte de l'expertise interne aux collectivités organisatrices, ce qui nous apparaît comme l'un des effets positifs des regroupements en intercommunalité.

D'autre part, les études du Ministère de l'Ecologie ou de l'ONEMA confirment que les collectivités ont à leur disposition une offre d'expertise, notamment privée, de plus en plus dense et compétitive. Elles y ont, de fait, largement recours comme le précisent ces études qui montrent que plus de 95% des collectivités font appel à un bureau d'études extérieur lors des appels d'offres pour la mise en concurrence des services.

De plus, le fait qu'à l'inverse des délégations de services publics, les régies ne sont pas soumises aux mêmes obligations régulières d'analyse des avantages et inconvénients du mode de gestion choisi, devrait pouvoir être relevé par la Cour.

Sur le contenu du contrat de délégation de service public :

La durée de contrat : réduction de la durée des contrats et amélioration de leurs conditions de négociation

Notre Profession partage le constat de la Cour sur le fait que les nouveaux contrats de délégation de service public des services d'eau ou d'assainissement ont une durée moyenne proche de 12 ans.

L'appréciation de cette valeur moyenne ne doit cependant pas faire oublier que la fixation d'une durée optimale doit s'apprécier conformément à la loi Sapin au regard de différents critères, tels que le niveau des performances attendues (amélioration des rendements des réseaux par exemple), la taille du service (la durée renforce l'attractivité de la mise en concurrence des plus petits services), l'étalement suffisant de la courbe d'apprentissage de l'opérateur ou, naturellement, les amortissements d'investissements concrets matériels ou immatériels. Ce dernier point est du reste important dès lors que les collectivités ont la volonté de pouvoir bénéficier d'outils permettant de solliciter les capacités de financement des opérateurs privés pour répondre, dans un cadre concessif, aux obligations

européennes qui s'imposent à elles (Directive eaux résiduaires urbaines imposant la mise à niveau des stations d'épuration, par exemple).

La Cour note que « les contrats de longue durée conclus antérieurement à la loi du 29 janvier 1993 [...] sont, faute de prévoir une révision des conditions économiques, parfois trop favorables au délégataire, seul à bénéficier des gains de productivité ».

Afin d'illustrer son propos, la Cour mentionne un cas tout à fait exceptionnel de prolongation d'un contrat de 18 à 40 ans par avenant successif. Ce cas n'est pas du tout représentatif et focalise sans doute trop l'attention. Le dispositif légal de prolongation de contrat est très strictement encadré, placé sous le contrôle des DDFIP et très peu usité en réalité.

A ce titre, nous soulignons que nous ne connaissons pas de contrats longs qui ne comporteraient pas de clauses de révisions périodiques, ces dernières étant, en général, instaurées tous les cinq ans.

L'évocation d'un cas de renouvellement de contrat s'étant traduit par une baisse significative du prix présente également pour inconvénient de laisser croire qu'il s'agit d'une réalité courante alors qu'il s'agit à nouveau d'un exemple qui ne peut être généralisé. Nous contestons que la baisse de prix ne s'explique que par le seul effet de l'intensité de la concurrence entre les candidats. D'autres facteurs influent comme les effets de changement de périmètre du service (abandon de charges antérieures supportées par le délégataire sortant comme la reprise d'annuités d'emprunt, des charges liées aux droits d'entrée versées initialement ou bien la décision de la collectivité d'assurer elle-même les travaux par le jeu de la surtaxe communale).

En conclusion, la remise en concurrence des contrats est le moyen de faire bénéficier la collectivité et les usagers des effets positifs de la concurrence tant sur la qualité des prestations que sur les niveaux de tarifs.

Lors des renégociations quinquennales, les gains liés à la productivité peuvent être également partagés entre la collectivité et son délégataire.

Ceci témoigne du cercle vertueux (incitation à la performance sociétale, environnementale et économique) dans lequel se trouvent les délégations de service opérées par les entreprises de l'eau.

Pour finir, en ce qui concerne la durée des contrats anciens, on notera que l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune d'Olivet » aura pour conséquence que les justificatifs de la durée de tous les contrats conclus avant février 1995 pour une durée de plus de 20 ans devront avoir été examinés avant 2015 par le DDFIP, pour que la Collectivité puisse statuer sur leur échéance.

Les clauses financières :

Le droit d'occupation du domaine public et gratuité de l'eau

Tout en notant que la disposition de la Loi sur l'eau relative aux redevances d'occupation du domaine public ne s'applique pas de manière rétroactive aux collectivités ayant des contrats conclus antérieurement à la promulgation de la Loi, la Profession est favorable aux orientations soulignées par la Cour en matière de limitation des redevances d'occupation du domaine public et de suppression systématique par les collectivités des dernières gratuités des fourniture d'eau.

Les compte rendus financiers des délégataires

Le Compte annuel de résultat d'exploitation (CARE)

La Cour évoque des « lacunes récurrentes constatées dans la présentation et le contenu du compte annuel de résultat d'exploitation (CARE) » pour demander que soit comblé un vide juridique en termes de règles d'enregistrement comptable ou de présentation des états financiers remis aux collectivités.

La FP2E relève tout d'abord que la Cour ne remet pas en cause le bon respect par les entreprises des dispositions du décret du 14 mars 2005, qui est venu renforcer sensiblement les obligations des délégataires de service public.

Pour contribuer aux réflexions initiées par la Cour, il nous semble du reste utile de rappeler que le décret actuel résulte d'une large concertation menée entre 2002 et 2005 associant les représentants des élus, les ministères concernés, l'Ordre des Experts Comptables et les fédérations professionnelles.

Sans revenir dans le détail sur l'important travail de concertation alors mené, on peut rappeler qu'il avait été souligné la nécessité de disposer de présentations adaptées à chaque métier (eau, assainissement, propreté, restauration collective, stationnement, pompes funèbres...).

Pour ce qui est des règles d'enregistrement, il convient d'abord de souligner que la totalité des produits et la quasi-totalité des charges (à l'exclusion pour l'essentiel des charges calculées) des CARE, présentées par les entreprises de l'eau peuvent, certes, transiter et être reclassées par la comptabilité analytique, mais sont enregistrées à l'origine selon les règles de la comptabilité générale. Les principes d'enregistrement sont alors connus.

La concertation évoquée ci-dessus avait mis en évidence la nécessité de s'appuyer sur un certain nombre de spécificités de la comptabilité analytique des entreprises, comptabilité qui n'est pas normée par nature.¹⁰

Il nous semble donc que la Cour, dans son appréciation, ne tient pas suffisamment compte de tout le travail fait en amont du décret qui avait cherché, de manière très opérationnelle, à prendre en considération la réalité des entreprises.

A cet égard, l'Ordre des Experts Comptables (OEC) a édité un ouvrage analysant les obligations résultant du décret de 2005¹¹. Cet ouvrage précise que « Le délégataire a donc la possibilité [pour l'établissement du CARE] de retraiter les comptes sociaux en vue d'obtenir une information économique ayant vocation à traduire les opérations afférentes à l'exécution de chaque délégation de service public pour chacune des délégations qu'il gère avec fidélité et sincérité, tout en assurant la traçabilité de ces retraitements ». Il cite ensuite un certain nombre de traitements souhaitables et s'appuyant, le cas échéant, sur la comptabilité analytique de l'entreprise.

De même que la diversité des situations des entreprises n'a jamais permis d'aboutir à la rédaction d'un texte comptable spécifique, à caractère obligatoire, relatif à la comptabilité générale des délégataires de service (le projet d'avis n°13 du CNC du 18 décembre 1975 ne revêt pas un tel caractère), il semble impossible de normer intégralement les données reprises dans le CARE. L'important, en pareil cas, est d'assurer la traçabilité des choix opérés.

Ce point de vue, qui avait du reste prévalu lors de la concertation autour du décret du 14 mars 2005 ne doit cependant pas mener à l'économie des travaux engagés pour une meilleure compréhension et pédagogie sur les comptes annuels que nous appelons de nos vœux.

Accroître la transparence des charges de structure et de personnel

La Cour n'émet pas de critique sur les charges imputées directement. Elle traite par la suite des charges indirectes, en rappelant que le décret du 14 mars 2005 a stipulé comment elles devaient être traitées dans le CARE. Elle mentionne « l'opacité qui entoure le mode de calcul des charges de structure empêchant les collectivités délégantes de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats ».

Nous souhaitons appeler l'attention sur le fait que l'existence des charges de structure est un gage d'efficacité dans la gestion du service. La

¹⁰ « Esprit du Plan Comptable analytique : Ses dispositions sont constituées par un « éventail de solutions entre lesquelles l'entreprise peut opérer des choix et des combinaisons en fonction de ses particularités » » in *Mémento Comptable Francis Lefèbvre* 2011 § 1273 1.

¹¹ Le rapport annuel du délégataire de service public – Analyse de l'obligation et du contenu du rapport – A jour du décret du 14 mars 2005

mise en commun de moyens techniques pointus, experts et mutualisés entre plusieurs contrats qui, pris individuellement, n'auraient pas eu la « surface » nécessaire pour accéder à de tels moyens est incontestablement un élément recherché par les collectivités et offert par la délégation de service. C'est ainsi que la délégation de service public apparaît souvent comme un outil permettant aux plus petites collectivités d'accéder à des moyens mutualisés, gages de qualité. Ce point, désormais admis par tous les intervenants, est une évolution positive que notre Profession souhaite souligner, car elle est le fruit des échanges positifs qui ont eu lieu autour de l'organisation des délégataires de services publics.

L'ouvrage de l'Ordre des Experts Comptables rappelle que « Les charges de structure, qui peuvent comprendre des frais de siège national, des frais d'une structure régionale, font généralement l'objet, dans la pratique, si l'organisation de l'entreprise délégataire est complexe, d'une ventilation « en cascade » ». De fait, les modalités de cette répartition sont usuellement décrites dans l'annexe méthodologique remise par le délégataire avec chaque CARE et appliquées généralement sous le contrôle des Commissaires aux Comptes.

La Cour indique ensuite que les collectivités seraient dans l'impossibilité « de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats ». Même s'il est mécaniquement exact que l'application d'autres clefs pourrait aboutir à des répartitions différentes, nous ne voyons pas en quoi l'application rigoureuse d'une clef considérée comme pertinente par l'entreprise aurait en soi de tels effets.

Il nous paraît alors important de souligner la conclusion de l'OEC en la matière : « En fait, dans le débat récurrent sur la pertinence des clefs de répartition, il ne faut pas oublier que le plus important en ce domaine est la permanence des règles de répartition au sein de chaque entreprise délégataire, quelque (sic) soient ces règles de répartition », préconisation à laquelle nous adhérons.

Enfin, il nous semble utile de rappeler que le CARE, s'il doit être établi avec le plus grand soin par le délégataire, n'est pas un outil destiné à fixer le prix de l'eau. Il est en revanche important de noter que c'est la mise en concurrence préalable à la mise en gestion d'un service qui assure réellement la compétitivité du prix de l'eau.

Evaluer et intégrer dans les comptes d'exploitation les produits financiers et les charges financières

La Cour souligne que « les délais de reversement des parts collectivités prévus par les contrats sont parfois longs procurant aux délégataires un avantage de trésorerie d'autant plus conséquent que les sommes dues par les usagers font de plus en plus souvent l'objet d'un prélèvement mensuel. ».

En premier lieu, il convient de souligner combien les collectivités, comme les Agences de l'eau, sont attentives aux délais de reversement de leurs parts. Ces délais sont inscrits dans les contrats et ont été sensiblement restreints au cours de la dernière décennie, faisant alors parfois apparaître des rémunérations des opérateurs en deçà des coûts de collecte.

La FP2E souhaite indiquer que moins du quart des clients sont mensualisés ce qui témoigne d'un mode de paiement minoritaire. De plus, à la part fixe près (abonnement), limitée à 30% de la facture de 120m3, les autres clients payent en général semestriellement à terme échu laissant le délégataire préfinancer environ 6 mois d'exploitation. Enfin, en règle générale la mensualisation a un effet positif sur les montants reversés aux collectivités dès lors que la disposition contractuelle régissant ce point prévoit de reverser les montants encaissés à un instant déterminé.

Le raccourcissement des délais évoqués ci-dessus, conjugué au très faible niveau actuel des taux court-terme (pertinents pour rémunérer les variations de besoin en fonds de roulement) amène en tout état de cause à relativiser les enjeux du point évoqué par la Cour lorsqu'elle mentionne que de tels produits ou charges financières devraient apparaître dans les CARE (point dont l'Ordre des Experts Comptables souligne par ailleurs la réelle complexité de mise en œuvre)..

Améliorer la comparabilité du Compte d'exploitation prévisionnel et du compte annuel de résultat d'exploitation

A l'occasion de la recommandation émise par la Cour des Comptes, la FP2E souhaite rappeler que :

- le Compte d'exploitation prévisionnel correspond à l'appréciation prévisionnelle des coûts d'exploitation dans la durée fondant ainsi l'offre tarifaire de l'opérateur au moment de la mise en concurrence ou d'une renégociation. Pour les entreprises de l'eau, le fait d'annexer cette pièce au contrat est souhaitable pour la bonne compréhension des hypothèses ayant fondé la part de la structure tarifaire revenant au délégataire. Nous rappelons cependant que le compte d'exploitation prévisionnel ne vaut ni « obligation de dépenses », ni « garantie de recettes », ni en conséquence obligation de révision en cas de dépassement des charges.

Le Compte Annuel de Résultat d'Exploitation (CARE) correspond, quant à lui, à l'obligation légale de publier la vision annuelle des charges et des recettes du service suivant une méthodologie de confection connue et auditable. Les adhérents à la FP2E ont adopté une présentation unifiée des CARE et elle est systématiquement exposée au sein de chaque rapport annuel.

Dès lors, comme le souligne la Cour, il peut naître une difficulté de comparaison naturelle entre deux documents à vocations différentes et confectionnés à des instants différents. Cependant pour améliorer cette

situation, la FP2E adhère à l'idée d'annexer au contrat un compte d'exploitation prévisionnel, présenté selon le modèle unifié du futur CARE, afin de pouvoir effectuer ultérieurement des rapprochements entre les deux documents.

Cette approche est du reste rendue aujourd'hui réalisable grâce à l'initiative de notre Profession visant à unifier la structure de présentation des CARE.

Enfin, la Cour considère que le compte rendu-financier est souvent « lacunaire ».

Nous sommes favorables, par principe, à une réflexion plus approfondie sur les éléments qui permettraient d'enrichir la compréhension du service délégué, mais nous rappelons que le rapport annuel reste, par construction, un exercice de synthèse et que l'accès aux éléments justificatifs détaillés relève de l'exercice par l'autorité délégante de sa prérogative de contrôle.

Nous soulignons également que l'annexe méthodologique, qui représente habituellement plusieurs pages, est jugée parfois, au contraire, comme trop dense par certaines collectivités. Nous rappelons, enfin, que cette annexe fait dans la majorité des cas l'objet d'une attestation par les Commissaires aux Comptes au titre du respect par l'entreprise du processus d'élaboration des comptes annuels qui y est décrit.

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.