

2

La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer

PRÉSENTATION

Le modèle français de gestion de l'eau et de l'assainissement se caractérise par sa diversité, chaque autorité organisatrice (commune ou établissement public de coopération intercommunale) étant libre d'exercer elle-même directement cette compétence en régie, ou de la déléguer. Présente historiquement dans plusieurs grandes villes, la gestion en régie s'est également, et surtout, développée en zone rurale dans de petites communes ou dans le cadre de syndicats spécialisés.

Sur les 31 000 services d'eau et d'assainissement comptabilisés par le système d'information des services d'eau potable et d'assainissement (SISPEA), plus de 22 000 sont gérés en régie, plus fréquemment pour l'assainissement collectif que pour l'eau. Ces services exercent leurs compétences dans le cadre du « petit » cycle de l'eau qui inclut les opérations de prélèvement, de traitement, de distribution et d'assainissement jusqu'au rejet.

Dans un contexte de baisse des consommations¹⁰⁸ et de forte sensibilité à l'évolution du prix de l'eau¹⁰⁹, le choix du mode de gestion

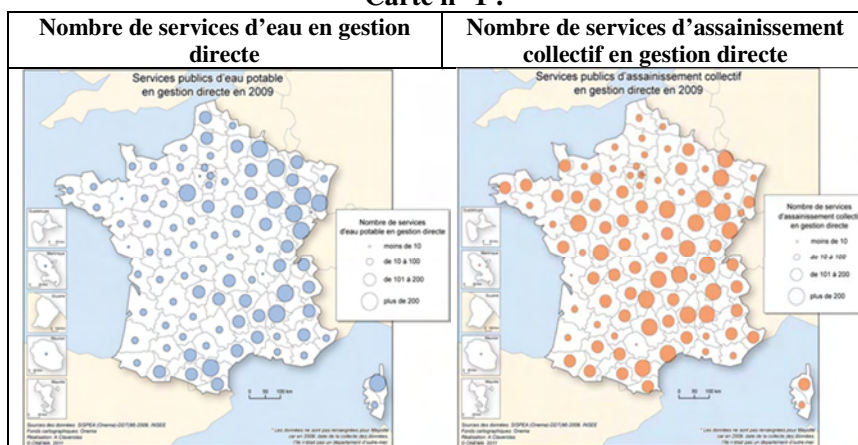
¹⁰⁸ La consommation d'eau potable des ménages s'établissait en moyenne à 148 litres par jour et par habitant en 2010, contre 165 litres en 2004, soit une diminution de plus de 10 %. Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

¹⁰⁹ En France, le prix moyen de l'eau au 1^{er} janvier 2012, y compris l'assainissement collectif, est évalué à 3,78 € par m³ sur la base d'une consommation de 120 m³ par abonné. Sur la période 2009-2011, le prix de l'eau potable a augmenté de manière modérée (1 % par an) alors que le prix de l'assainissement collectif a augmenté de près de 5 % par an en moyenne. Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – Panorama des services et de leur performance en 2011.

des services d'eau et d'assainissement est devenu un enjeu politique local. Après plusieurs villes importantes, comme Grenoble, Paris a fait le choix de passer à la gestion directe, assurée par une régie personnalisée, « Eau de Paris », chargée de gérer l'ensemble de la filière eau dans la capitale. Si plusieurs métropoles s'y préparent, comme Rennes et Nice, le passage à la gestion directe demeure cependant un phénomène limité. Les dernières données disponibles¹¹⁰ indiquent qu'entre 10 et 15 % des collectivités étudieraient cette option qui n'aboutit en définitive qu'une dizaine de fois par an, pour environ 800 contrats arrivant à échéance chaque année. Ce nombre pourrait cependant augmenter au début de l'année 2015 du fait de la fin imposée de certains contrats¹¹¹.

Pouvant être assurée par des régies de différentes natures, la gestion directe n'est pas uniformément présente sur le territoire national. La gestion directe de l'eau potable prédomine sur un arc de cercle allant du nord au sud-est de la France alors que pour l'assainissement collectif, la gestion directe est plus présente en zone rurale, où la densité de population est la moins forte.

Carte n° 1 :



Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) - 2009

¹¹⁰ Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Impact des procédures de mise en concurrence dites « Loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement en 2007 et 2008*, septembre 2012.

¹¹¹ En application de l'arrêt du Conseil d'État, 8 avril 2009, Commune d'Olivet, n° 271737, 271782.

Dans le cadre de leurs travaux, les juridictions financières n'ont pas cherché à comparer la gestion directe avec la gestion déléguée, par exemple en matière de tarifs, ces derniers étant dépendants de multiples paramètres extérieurs au mode de gestion.

Les 70 contrôles qu'elles ont menés sur des organismes de tailles variées situés sur l'ensemble du territoire en milieu rural et urbain, concernant plus de 10 millions d'habitants¹¹², permettent de tirer des enseignements sur les principales conditions à réunir pour améliorer la performance du service et donner à l'utilisateur un service de qualité à un prix raisonnable (I), tenant compte d'un équilibre financier à assurer sur le long terme (II).

I - Améliorer la performance

Les conditions nécessaires à l'amélioration de la gestion des régies d'eau et d'assainissement concernent notamment le pilotage des services et la connaissance de leur patrimoine. Les services de taille réduite, encore trop nombreux, peinent à satisfaire ces conditions, ce qui justifie la poursuite de regroupements territoriaux dans ce domaine.

¹¹² Catégories d'organismes contrôlés par les CRC dans le cadre de l'enquête et population correspondante :

Type d'organisme	Nb	Population
Département	1	387 929
Communauté urbaine	1	1 331 267
Communautés d'agglomération	7	1 484 554
Communautés de communes	3	49 936
Communes et régies communales	37	3 369 456
Syndicats intercommunaux	9	477 793
Syndicats mixtes et régie de syndicat mixte	7	2 721 668
Société publique locale	1	260 000
TOTAL	66	10 082 603

A - La maîtrise de la gestion

Comme dans tout service à caractère industriel et commercial, qui s'inscrit dans un cadre concurrentiel, la collectivité, en sa qualité d'autorité organisatrice de la gestion de l'eau et de l'assainissement, doit contrôler la qualité de la gestion et évaluer les performances de ses services. Préalablement, elle doit déterminer des objectifs financiers, techniques et patrimoniaux. Les modalités de pilotage s'exercent différemment selon que la régie est un service interne à la collectivité ou juridiquement indépendant.

Les différentes catégories de régies

La gestion directe n'est pas un mode de gestion homogène. Elle peut être assurée par des régies de types différents disposant d'un degré d'autonomie variable généralement croissant avec la taille de la collectivité, commune ou établissement intercommunal.

La régie simple, dont la création n'est plus autorisée depuis 1927, est un service communal sans pouvoir décisionnel propre ni indépendance financière. La régie à autonomie financière dispose d'un conseil d'exploitation et d'une trésorerie propre. La régie personnalisée est un établissement public indépendant, doté d'un conseil d'administration et géré par un directeur.

Enfin, de nouvelles formes de gestion directe émergent avec des sociétés publiques locales (SPL) de l'eau, chargées par leurs collectivités actionnaires d'assurer la gestion de leur service.

La gestion directe concerne des services dont la gestion n'est pas déléguée à leur risque et péril à des prestataires qui se rémunèrent, au moins principalement, sur les usagers. Pour autant, la gestion directe n'implique pas forcément qu'elle est assurée dans sa totalité par des moyens du service : ce dernier peut avoir recours à un tiers, que le service rémunère directement, qui réalise le cas échéant l'essentiel de ses activités, ou sur lequel il assure un contrôle de même nature que sur ses propres services. Il s'agit alors, dans ce dernier cas, de « quasi-régies ».

La démarche de performance et l'approche évaluative sont encore peu développées dans les régies simples et dans les régies sans personnalité morale, qui forment des services de la collectivité où l'assemblée délibérante, avec le concours du conseil d'exploitation quand il existe effectivement, joue en principe un rôle majeur. En réalité, elle est rarement saisie des questions relatives aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, leurs débats d'orientation budgétaire, qui ont normalement pour objet de définir des lignes directrices pluriannuelles,

ignorent très souvent les questions relatives à la gestion de l'eau ou de l'assainissement collectif, ou les traitent de manière succincte.

En revanche, les régies personnalisées ou les sociétés publiques locales (SPL), entités indépendantes, sont conduites à conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec la collectivité organisatrice du service.

Par exemple, le contrat d'objectifs et de moyens conclu par la ville de Paris avec sa régie « Eau de Paris », gestionnaire de son réseau d'eau potable, définit les rôles de chacune des parties et assigne dix grands objectifs à la régie. Chacun d'eux est décliné en actions assorties d'indicateurs techniques, financiers, sociaux et patrimoniaux. Une revue de gestion est organisée trimestriellement, au cours de laquelle « Eau de Paris » rend compte de l'exploitation du service. Tel qu'il est conçu, ce contrat constitue pour la ville de Paris un véritable outil de pilotage.

Les membres fondateurs de la SPL Eau du Ponant, chargée de la distribution de l'eau et de l'assainissement pour 260 000 habitants du Finistère, ont conclu des contrats avec la société dans le cadre d'une politique d'objectifs, évaluée à partir d'indicateurs de performance dont certains sont assortis d'une cible numérique.

Pour les régies simples ou seulement dotées de l'autonomie financière, les objectifs ne peuvent être contractuellement définis, les services étant dépourvus de personnalité juridique. Il appartient donc à l'instance délibérative de la collectivité de se fixer elle-même les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi de son activité. Quelques collectivités se sont dotées d'outils leur permettant d'inscrire leur service dans une démarche d'évaluation de la performance, comme Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) ou l'agglomération de Belfort, mais elles restent l'exception.

La maîtrise des composantes du service est nécessaire pour assurer une gestion de qualité. Elle est essentielle lorsque l'autorité organisatrice souhaite étudier un changement de mode de gestion sur des critères objectifs. Ainsi, il est apparu à l'occasion de plusieurs contrôles de services ayant opté pour la gestion directe, à échéance des contrats de délégation de service public (DSP), que cette étape demeurait complexe et risquée, en raison de l'insuffisance des dispositions contractuelles ou de leur caractère inadapté touchant en particulier à la connaissance du patrimoine, à la maîtrise des systèmes d'exploitation et aux statuts des personnels.

En effet, s'agissant du patrimoine, les contrats n'évoquent que très rarement la qualification des biens¹¹³ de la délégation, ou dans des termes laissant une part importante d'interprétation, et l'inventaire détaillé que le délégataire est tenu d'établir ne liste que rarement de manière exhaustive les biens et les amortissements effectués. Sa reconstitution, dès lors que le patrimoine mis à disposition était déjà insuffisamment précis et que les opérations de renouvellement n'ont pas été suivies de manière satisfaisante dans le temps, peut être une opération longue.

Les charges liées au transfert des systèmes d'exploitation des données doivent également être anticipées. À Paris, le changement de mode de gestion de la distribution de l'eau s'est révélé très complexe en raison de la grande hétérogénéité des modes de gestion et des systèmes d'information des sociétés jusqu'alors chargées de l'exploitation du service de l'eau. « Eau de Paris » a été dans l'obligation de conclure deux marchés transitoires, d'un montant total de 33,7 M€ avec les anciens délégataires pour l'exploitation des systèmes d'information existants, dans l'attente de la construction des nouveaux outils.

De manière analogue, la communauté urbaine Brest Métropole Océane a dû avoir recours à son délégataire pour assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information et de gestion. Les conditions financières ont été négociées pour un montant maximum de 4 M€ HT, difficilement évaluable par rapport aux prestations demandées.

Dans leur rapport annuel d'activité, les délégataires mentionnent les effectifs affectés à la délégation mais les éléments fournis sont loin d'être suffisamment précis car, exprimés en nombre de personnes physiques, ils n'incluent pas les agents travaillant pour les fonctions support. Une expertise préalable s'avère par conséquent indispensable pour déterminer le nombre d'agents nécessaires à la continuité du service public et la masse salariale afférente, le coût salarial unitaire n'étant pas nécessairement moindre que celui procédant d'un statut public.

Ces évaluations, déterminantes pour assurer l'équilibre financier du service, relèvent de l'autorité organisatrice. Elles doivent être entreprises parfois plusieurs années avant le changement éventuel du mode de gestion lorsque les données de valeur stratégique ne sont pas disponibles.

¹¹³ Les biens de retour nécessaires au service reviennent à la personne publique, les biens de reprise utiles au service peuvent être rachetés, les biens propres restent acquis au délégataire.

B - Le suivi de la performance

La mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement (SEA) est récente. Elle a été mise en place à la suite des recommandations formulées par la Cour des comptes dans ses rapports de 1997 et 2003.

Ainsi, le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales (CGCT) identifient des indicateurs de performance et des éléments à fournir chaque année en fonction de la taille des services. Ces indicateurs sont transmis sur la base du volontariat à l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement afin d'alimenter une base de données nationale (le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement – SISPEA) en vue de leur publication.

En pratique, ces transmissions sont très partielles. Les petits services gérés en régie sont les principaux absents de la base tenue par l'Observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement car ils peinent à renseigner les indicateurs. 45 % des services d'eau potable et 52 % des services d'assainissement collectif représentant environ 15 % de la population desservie n'ont transmis aucune donnée pour les années 2009 à 2011.

Par ailleurs, le processus de production des indicateurs n'est pas toujours fiabilisé au sein du service et le contrôle de cohérence de ces indicateurs par l'État varie significativement d'un département à l'autre.

Les régions les plus importantes ont mis en place des indicateurs de suivi complémentaires. S'inspirant de la démarche menée par l'Association Internationale de l'Eau (IWA) en matière d'évaluation de la performance des services d'eau potable et de l'opération européenne de parangonnage, dénommée *European Benchmarking Cooperation* (EBC), une analyse comparative a été effectuée en France en 2009 par la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR) pour permettre aux collectivités de disposer d'un outil de pilotage supplémentaire de leur service d'eau potable. Plusieurs régions, comme celle de Grenoble, participent à cette démarche.

La mesure de la performance des services est un processus novateur à consolider. La Cour réitère sa recommandation 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 performance financière de services sélectionnés selon un échantillonnage représentatif de la diversité des structures et des territoires.

C - Une gestion patrimoniale précise

Les services d'eau et d'assainissement sont constitués d'infrastructures dont la construction et l'entretien représentent un poids financier important pour les communes ou leurs groupements. La gestion patrimoniale doit permettre d'assurer dans de bonnes conditions le fonctionnement des équipements mais également leur renouvellement. Elle doit notamment contribuer à l'amélioration du taux de rendement des réseaux en diminuant le taux de perte, proche de 20 % au plan national¹¹⁴, soit environ un milliard de m³ d'eau.

Afin d'atteindre l'objectif de 85 % de rendement (soit 15 % de perte), fixé par le décret pris pour l'application de l'article 161 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », l'élaboration par les communes et leurs groupements d'un schéma de distribution d'eau potable, assorti d'un descriptif détaillé des ouvrages, a été rendue obligatoire. Pour l'assainissement collectif, un schéma des réseaux doit également être établi dans les mêmes conditions.

Cependant, si certaines collectivités parmi les plus importantes s'appuient effectivement sur des schémas et indicateurs pour fixer des objectifs à leurs régies et évaluer leur performance, certaines n'ont, le plus souvent, pas l'expertise technique suffisante en termes de moyens humains et matériels pour se doter de ces outils ou les maintenir à jour.

Ainsi, plus la taille des services est grande et meilleure est la connaissance des réseaux tant pour l'eau que pour l'assainissement collectif.

¹¹⁴ Sur cinq litres d'eau mis en distribution, un litre n'arrive pas au consommateur et revient au milieu naturel.

Tableau n° 1 : indice de connaissance des réseaux¹¹⁵

Nombre d'habitants desservis	Eau (sur 100)	Assainissement collectif (sur 100)
Moins de 1 000	41	39
1 000 à 3 500	49	45
3 500 à 10 000	55	49
10 000 à 100 000	63	57
Plus de 100 000	75	63

Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement - Panorama des services et de leur performance en 2011 (automne 2014)

Par exemple, les services d'eau et d'assainissement de la commune de Plouguerneau (Finistère), gérés en régie directe, n'ont pas élaboré les schémas de distribution d'eau et d'assainissement en dépit d'indices de connaissance patrimoniale médiocres et d'un taux de fuite du réseau d'eau augmentant d'année en année, passant de 22,8 % en 2010 à 36,9 % en 2011. La collectivité n'a pas non plus élaboré de programme pluriannuel d'investissements et les dépenses de renouvellement des canalisations sont très inférieures au montant des amortissements.

Les taux de rendement actuels ne sont qu'un des indicateurs de performance et présentent de fortes disparités, quel que soit le mode de gestion. Les services de moins de 1 000 habitants accusent des pertes en moyenne de 30 % alors que ce niveau n'est que de 15 % pour les services de plus de 100 000 habitants.

Certes, le lien de causalité entre dimension du service et rendement du réseau est loin d'être systématique. En effet, le territoire des services importants est souvent urbain ou semi-urbain avec des linéaires moins importants et des densités de population plus fortes qu'en zone rurale. Mais la capacité à réduire les pertes des réseaux est étroitement liée à la connaissance patrimoniale et à la mise en place de moyens ou de procédures de suivi.

¹¹⁵ Cet indicateur évalue sur une échelle de 0 à 100, à la fois le niveau de connaissance du réseau et des branchements et l'existence d'une politique de renouvellement des équipements.

D - Une information accessible à l'utilisateur

La transparence de la gestion pour l'utilisateur s'analyse à travers différents aspects. Par rapport aux constats précédents de la Cour, des efforts ont été réalisés pour l'accessibilité du service et l'accueil des abonnés. Les services les plus importants offrent un niveau de services comparable à celui des sociétés délégataires, avec la possibilité de consulter un site internet et d'effectuer des opérations en ligne, comme le paiement des factures.

L'existence et la révision régulière du règlement de service, obligatoire pour la distribution d'eau potable et l'assainissement, témoignent de l'attention que porte le service à l'utilisateur. Ce document, annexé au contrat d'abonnement, doit notamment préciser les prestations assurées ainsi que les obligations respectives de l'exploitant et des usagers. Toutes les régies n'en disposent pas ou ne le tiennent pas à jour.

Une commission consultative des services publics locaux (CCSPL), composée d'élus et de représentants d'associations locales, doit être constituée dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les EPCI de plus de 50 000 habitants. La CCSPL est consultée sur tout projet de délégation de service public ou avant la création d'une régie dotée de l'autonomie financière.

Beaucoup de régies n'ont pas mis en place de CCSPL car leur taille modeste ou le mode de gestion de leurs services en régie directe les en dispense. En pareille circonstance, et de manière paradoxale, les usagers sont moins informés sur la gestion de leur service que si celui-ci avait été confié à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public.

Quant à l'information des élus et de l'utilisateur, elle émane principalement des rapports annuels du maire à l'assemblée délibérante. En grande majorité, ces documents se limitent à reprendre les indicateurs de performance. Contrairement à ce que prévoient les articles D. 2224-1 à 3 du CGCT, les rapports contiennent peu d'informations financières sur la présentation des projets d'investissement à l'étude, les montants prévisionnels des travaux et la présentation des programmes pluriannuels de travaux adoptés par l'assemblée délibérante au cours du dernier exercice. Ces documents souffrent par ailleurs d'un manque de lisibilité, ce qui limite l'intérêt de leur mise à disposition du public.

À l'exception des plus importantes, peu de régies présentent de manière complémentaire un rapport d'activité comparable à celui que tout délégataire doit produire chaque année.

E - Une taille suffisante

Près de 60 % des services d'eau potable et d'assainissement collectif exercent leur compétence sur des territoires de moins de 1 000 habitants. Un service d'eau potable n'alimente que 4 700 habitants en moyenne sur 2,6 communes. Un service d'assainissement collectif dessert en moyenne environ 3 100 habitants et concerne 1,6 commune.

Dans 80 % des cas, la commune est l'autorité organisatrice, preuve d'une organisation intercommunale encore peu développée. Un tiers des usagers seulement relève d'une seule collectivité pour l'ensemble des compétences « eau » et « assainissement ».

Aux inconvénients liés à cet émiettement, évoqués précédemment, s'ajoutent ceux que souligne le schéma départemental de coopération intercommunale du Finistère : insuffisante cohérence en matière d'approvisionnement et de distribution en eau, risques sanitaires mal contrôlés et impossibilité de rationaliser la politique d'investissement.

Des collectivités ont bien perçu l'intérêt de se regrouper dès lors que les réseaux devaient être connectés pour sécuriser l'approvisionnement, notamment dans le cadre de régies départementales ou interdépartementales, rattachées à des syndicats mixtes.

La régie d'exploitation des services d'eau (RESE) est une composante sans personnalité morale du syndicat mixte fermé des eaux de la Charente-Maritime. Elle peut assurer, à la demande des adhérents du syndicat, la gestion de leur service d'eau et celle de leur service d'assainissement collectif. En pratique, la RESE intervient auprès de 336 communes comptant moins de 2 000 habitants et de 284 communes de moins de 1 000 habitants ; elle dessert environ la moitié des abonnés dépendant du syndicat.

Créé en 1937 pour assurer la distribution de l'énergie électrique dans le département des Landes, le SYDEC, syndicat mixte ouvert « à la carte », exerce aujourd'hui de nombreuses compétences de nature très diverse, notamment la distribution de l'énergie électrique et du gaz, la production et l'exploitation de l'eau potable ainsi que l'assainissement collectif et non collectif. Au cours des dernières années, de nombreuses communes ont transféré au syndicat leur compétence dans le domaine de l'eau et dans celui de l'assainissement. Désormais, 26 % des communes des Landes ont confié l'exploitation de leur service d'eau potable au SYDEC, et 28 % leur service d'assainissement collectif. Pour l'exploitation de l'eau potable, le SYDEC regroupe 52 % des communes landaises ne recourant pas aux services d'un délégataire, et pour

l'exploitation de l'assainissement collectif, 61 %. Toutefois, les adhésions demeurent souvent partielles, plusieurs communes ou intercommunalités continuant ainsi à assurer directement une partie de l'assainissement collectif ou à la déléguer à un autre opérateur.

Quelques mutualisations de services ont aussi été engagées, à travers notamment la création de sociétés publiques locales de l'eau, sans cependant remettre en cause ou totalement rationaliser l'organisation territoriale préexistante.

Cependant, d'une manière générale, les tentatives de regroupement n'ont pas réellement abouti. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui visait notamment à renforcer et simplifier l'intercommunalité en réduisant le nombre de syndicats de communes dont les compétences devaient être transférées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, n'a pas eu d'effet significatif dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Il subsistait encore au 1^{er} janvier 2014 plus de 2 500 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) parmi les 3 460 groupements de collectivités territoriales compétents pour la gestion de l'eau, et plus d'un millier sur les 2 059 structures intercommunales gérant l'assainissement collectif.

La gestion de l'eau sur le territoire de l'agglomération grenobloise

La gestion de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération « Grenoble Alpes métropole » (49 communes) se caractérise par sa complexité. La société publique locale (SPL) Eau de Grenoble, issue au 1^{er} janvier 2014 de la transformation de la Régie des eaux de Grenoble, assure la gestion de la distribution de l'eau potable, sur le territoire des villes de Grenoble et de Sassenage, et la fourniture d'eau de quelques communes, parfois en complément d'autres services. Quatre syndicats intercommunaux interviennent également dans l'agglomération, dont le syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise (SIERG) qui regroupe trente-trois communes. A ces diverses structures intercommunales s'ajoutent cinq régies communales et deux services délégués.

La dispersion institutionnelle du service public de l'eau dans la région grenobloise provient non seulement de la géographie mais aussi de l'histoire des collectivités qui la composent.

Cette situation sera amenée à évoluer à l'avenir, la métropole de Grenoble exerçant la compétence obligatoire du service public de l'eau à compter de 2015. La création de la SPL Eau de Grenoble au 1^{er} janvier 2014 et le transfert récent des activités opérationnelles du SIERG à une SPL amorcent une mutualisation des services publics de l'eau à l'échelle de la métropole et de certaines communes avoisinantes.

Mais ce processus ne clarifie pas complètement le paysage intercommunal car il pourrait laisser subsister en périphérie de la métropole grenobloise plusieurs autorités organisatrices d'un périmètre réduit.

Les réticences des communes ou des syndicats intercommunaux à se départir de leurs compétences se fondent en partie sur des doutes et des incertitudes concernant les modalités de transfert du patrimoine et des personnels communaux, qui demandent, comme indiqué plus haut, une préparation en amont, et les futurs modes de gestion.

Or différents cas de transferts des compétences eau et assainissement à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre montrent qu'il est possible de concilier, au sein d'une même autorité organisatrice, la gestion en régie, avec ou sans prestations de services, et la délégation de service public, la jurisprudence ne considérant pas comme une atteinte au principe d'égalité le maintien de plusieurs opérateurs sur un même territoire communautaire.

La Cour a souligné à diverses reprises la nécessité d'une réorganisation territoriale passant par des regroupements de services. Cet objectif est largement partagé. Le comité national de l'eau a ainsi formulé, le 11 juin 2011, un vœu, toujours d'actualité, sur les territoires pertinents pour la gestion de l'eau et de l'assainissement.

II - Assurer un équilibre financier sur le long terme

Les contrôles des chambres régionales des comptes n'ont pas mis en exergue de situations financières préoccupantes. Dans un contexte de fortes disparités des charges d'une régie à l'autre en fonction de la facilité d'accès à la ressource ou de la qualité de l'eau brute qui imposeront une longueur de réseau ou des frais de traitements différents, la situation financière globalement équilibrée des services doit être nuancée, car elle n'est souvent qu'apparente. En effet, certaines règles budgétaires ou

comptables ne sont pas respectées, ce qui peut affecter substantiellement le résultat réel, et le renouvellement des investissements n'est pas toujours adapté aux besoins, faute de financement.

A - La sincérité des comptes

1 - Le principe d'équilibre réel

Le prix de l'eau doit être à un niveau suffisant pour que les comptes des régies soient réellement équilibrés¹¹⁶. Si le prix de l'eau ne doit pas permettre un reversement du budget de la régie au budget de la collectivité de rattachement, il doit cependant être suffisant pour couvrir les coûts de fonctionnement du service, mais aussi permettre le financement équilibré des investissements prévus et prévisibles à moyen terme.

Tous modes de gestion confondus, le prix moyen TTC de l'eau et de l'assainissement collectif s'élevait à 3,78 €/m³ au 1^{er} janvier 2012¹¹⁷ sur la base d'une consommation de 120 m³ par abonné. Cette moyenne cache de grandes disparités territoriales, notamment liées à la disponibilité et à la qualité de la ressource. Le prix moyen présenté par les services en régie (3,52 €/m³) est inférieur, un prix bas n'étant cependant pas nécessairement un gage de bonne gestion du service (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement).

¹¹⁶ L'article R. 2221-38 du CGCT rappelle ainsi que : « Les taux de redevances dues par les usagers de la régie (...) sont établis de manière à assurer l'équilibre financier de la régie dans les conditions prévues aux articles L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2224-4 [du CGCT] ».

¹¹⁷ 1,96 €/m³ pour l'eau potable et 1,82 €/m³ pour l'assainissement collectif.

Les règles d'équilibre budgétaire

Les services d'eau et d'assainissement sont dans tous les cas des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). En conséquence, en application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), leurs budgets doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, le budget propre de la collectivité ne pouvant prendre en charge des dépenses du service.

Il existe trois exceptions à l'interdiction des aides que la collectivité de rattachement pourrait apporter. Des subventions d'exploitation sont ainsi possibles lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières, lorsque le fonctionnement du service public impose la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des prix et lorsque la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. Par ailleurs, le CGCT précise que l'interdiction de prendre en charge des dépenses au titre de leurs services publics n'est pas applicable aux communes de moins de 3 000 habitants.

2 - La qualité budgétaire et comptable

a) Des charges non comptabilisées

Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre, d'une part, le budget principal et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative et ne correspond pas à la réalité des coûts propres à chaque service.

Les comptes des régies peuvent aussi enregistrer des charges qui ne relèvent pas toujours de leurs compétences. C'est le cas pour les réseaux d'eaux pluviales lorsque ceux-ci sont en partie communs avec les réseaux d'assainissement collectif. En principe, les budgets principaux devraient compenser la totalité des coûts supportés, mais cette règle n'est pas systématiquement appliquée. Ainsi, le budget principal de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc verse chaque année à la régie « assainissement » un montant correspondant aux charges d'exploitation du service eaux pluviales. En revanche, la totalité des investissements du réseau d'eaux pluviales est supportée par le budget « assainissement », sans contrepartie du budget principal.

Mais à l’opposé, et plus fréquemment, les budgets des régies n’intègrent pas toujours toutes les dépenses qui devraient leur être imputées. Ainsi, les charges supportées par le budget principal ne sont pas refacturées, par exemple à Ussel (Corrèze) ou à Bonneuil-sur-Marne (Val de Marne) où le service fonctionne avec l’appui d’agents municipaux.

Ces situations fréquentes complexifient l’analyse financière et la formation du prix.

b) Des règles comptables mal respectées

Les anomalies ou particularités comptables constatées dans un certain nombre de régies peuvent expliquer une minoration artificielle des charges d’exploitation par rapport à d’autres régies équivalentes, ou, à tout le moins, une mauvaise appréciation des charges réelles.

La fiabilité des comptes de certaines régies peut ainsi être affectée par un manque de rigueur dans l’application des règles comptables, comme, par exemple, lorsque les travaux en régie ne sont pas justifiés par des décomptes des heures effectuées par le personnel.

Certaines régies ne comptabilisent pas de provisions pour créances potentiellement irrécouvrables, comme le prévoit pourtant l’article R. 2321-2 du CGCT. L’application des règles de provisionnement et d’admission en non-valeur des créances irrécouvrables n’est par ailleurs pas facilitée par l’application comptable Hélios, qui a entraîné une dégradation des flux d’information transmis aux régies.

Une grande majorité de services en régie ne tient pas de comptabilité de stocks, alors que c’est une obligation pour les services publics à caractère industriel et commercial. Enfin, les écritures de transfert au compte de résultat des subventions d’équipement perçues pour atténuer les charges d’amortissement ne sont pas toujours correctes : au syndicat intercommunal d’adduction d’eau du Trégor (près de 10 000 abonnés), le montant des subventions amorties est plus de deux fois supérieur au montant des subventions réellement accordé.

La grande diversité des modalités de calcul des dotations aux amortissements explique également une part importante des disparités des résultats entre des régies par ailleurs comparables, sans que ces différences d’approches comptables soient toujours justifiées. Il en est ainsi, par exemple, des durées d’amortissement qui peuvent être extrêmement variables pour des biens équivalents. La communauté d’agglomération de Belfort (près de 25 000 abonnés) pratique une durée

d'amortissement de 150 ans pour les canalisations, ce qui peut paraître excessif lorsque la moyenne constatée dans les régies contrôlées se situe entre 50 et 60 ans. Cet établissement comptabilise ainsi des charges qui représentent le tiers des charges supportées par la plupart des autres régies, pour le même type de biens, ce qui augmente d'autant le résultat apparent. Plus généralement, la méconnaissance de leur patrimoine par de nombreuses régies ne leur permet d'appliquer les règles d'amortissement que partiellement. Elles n'ont donc qu'une connaissance partielle de leurs charges réelles.

Si les durées d'amortissement diffèrent sensiblement d'un service à l'autre, les règles comptables en matière d'amortissements ne sont pas non plus toujours adaptées à la réalité des biens. Très peu de régies contrôlées appliquent les amortissements par composant, ce qui permettrait pourtant, lorsque c'est possible, de mieux prendre en compte la complexité des actifs. Des régies, comme celle de Douarnenez (Finistère), n'amortissent pas tous les travaux.

B - Une juste appréciation des besoins d'investissement

Certains services, parmi les plus importants, ont mis en place un plan pluriannuel d'investissement (PPI) avec une stratégie de renouvellement des installations sur le long terme. Ce plan est parfois assorti d'autorisations de programmes pour en permettre un meilleur suivi.

Des services se sont aussi dotés d'outils de modélisation de l'évolution du prix de l'eau intégrant les besoins d'investissement à venir, comme à la régie des eaux de Grenoble, devenue en 2014 une société publique locale.

Toutefois, il apparaît que la plupart des régies n'ont pas de politique de financement de leurs investissements sur le long terme, alors que les taux de renouvellement des réseaux d'eau potable sont globalement médiocres. En 2012, ce taux était ainsi en moyenne de 0,8¹¹⁸, soit un remplacement des réseaux en 125 ans.

Dans certains cas, par exemple sur le territoire du Grand Lyon, compétent pour l'assainissement collectif, les investissements nécessaires aux mises aux normes des usines de production ou des stations de

¹¹⁸ Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (ONEMA).

traitement des eaux usées ont limité la capacité d'investissement des collectivités sur leur réseau.

Les régies, et notamment les plus petites parmi celles examinées, ne sont majoritairement pas dotées d'outils de programmation. La plupart invoquent une connaissance de l'état de leur réseau encore imparfaite pour justifier les retards dans la mise en œuvre d'une politique pluriannuelle d'investissements. Le plus souvent, la politique d'investissement est le fruit d'un arbitrage annuel entre la réalisation des travaux les plus urgents à court terme et la soutenabilité de la progression du tarif de l'eau que le financement de ces investissements implique.

Alors que les besoins existent, les réseaux commençant à devenir anciens avec des taux de fuites pouvant être localement très importants, les investissements ne couvrent pas les besoins de renouvellement et sont contraints par les capacités financières de la régie. Plusieurs contrôles ont ainsi montré que, pour éviter une hausse des tarifs, les dépenses d'investissement ont été reportées, jouant le rôle de variable d'ajustement, dans un contexte marqué par la diminution des ressources externes constituées de subventions d'investissement.

Par le passé, les travaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées des communes rurales ont été largement financés par des subventions d'équipement versées par le fonds national pour le développement des adductions d'eau potable (FNDAE) et par les régions ou les départements. Les régies d'eau et d'assainissement peuvent encore bénéficier d'aides financières ou techniques de la part des agences de l'eau ou des départements au titre de leur mission de soutien des communes rurales, mais les subventions accordées sont alors souvent réservées à des projets structurants comme par exemple des reconstructions d'usines d'eau potable ou des stations d'épuration. Ainsi, la nouvelle usine d'eau potable de Vire inaugurée en 2012, d'un montant de 8 M€, a été financée à 50 % par des subventions directes dont 35 % par la seule agence de l'eau Seine-Normandie, 11 % par le département du Calvados et 4 % par l'État. Des collectivités territoriales peuvent également accorder des aides aux régies au titre de l'action économique lorsqu'il s'agit d'agrandir une station de traitement des eaux pour permettre l'accueil d'entreprises, comme cela a été le cas à la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc.

En revanche, les investissements de renouvellement des réseaux ne sont que très rarement subventionnés, notamment par les agences de l'eau. Certains départements continuent, dans le cadre de l'aide à l'équipement rural, d'accorder des concours financiers selon des critères propres. Ainsi, des départements modulent leurs aides en fonction du prix

de l'eau, d'autres en fonction de l'importance de la population desservie, d'autres enfin excluent de leurs aides les nouvelles zones à urbaniser. Dans tous les cas, ces aides ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire.

Le cas du département des Landes

Le département des Landes a une politique spécifique et particulièrement volontariste dans le domaine des investissements des services d'eau et d'assainissement.

Alors que les aides à l'investissement des départements sont normalement accordées aux services publics de l'eau, quels que soient leurs modes de gestion, affermés ou en régie, le département des Landes a cherché à privilégier les seules régies sur son territoire. Depuis 1996, le département a d'abord décidé de majorer de 5 % les aides aux services exploités en régie, puis d'accorder aux seules régies la totalité de ses concours. Une longue bataille juridique oppose depuis lors le département à la fédération professionnelle des entreprises privées du secteur qui estimait cette politique discriminatoire illégale. Les principales décisions juridictionnelles rendues à ce jour ont toutefois été favorables au département. Dans sa décision du 8 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a notamment confirmé la possibilité de moduler les subventions allouées aux collectivités compétentes en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service (régie ou affermage). Dans un arrêt du 3 mars 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux l'a autorisé à réserver la totalité de ses aides aux seuls services exploités en régie.

Sur la période 2008-2012, il a notamment versé 17,9 M€ d'aides à l'investissement dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, soit 28 % du montant des investissements réalisés par les régies du département. 50 % de ces aides ont été accordées au syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC) qui regroupe 76 communes pour l'eau et 79 pour l'assainissement. Les communes membres du SYDEC, conformément au règlement financier de ce dernier, sont par ailleurs incitées à participer également à l'effort de financement des investissements jusqu'à un plafond de 37 % du montant engagé. Les communes nouvellement adhérentes non équipées d'un réseau d'assainissement sont obligées de financer 35 % de l'équipement nécessaire. Avec les aides de l'agence de l'eau, les investissements réalisés sur le territoire des communes membres du SYDEC sont ainsi subventionnés en moyenne pour les deux tiers de leur montant.

C - L'amélioration pérenne de l'autofinancement

1 - Des tensions prévisibles

Tous les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à un effet de ciseau entre des ventes d'eau, qui diminuent avec la consommation, et des charges d'exploitation, essentiellement des charges fixes, qui au contraire ont tendance à augmenter. Le coût d'exploitation du service rendu par m³ consommé au sein de la communauté urbaine de Nantes est, par exemple, en progression de 14,4 % entre 2008 et 2012 en raison essentiellement de la diminution de la consommation par abonné qui était de 152 m³ en 2012 contre 177 m³ en 2008.

Les régies ont par ailleurs pour particularité de ne pouvoir compter que sur les gains de productivité pour maintenir leur niveau d'autofinancement, à la différence des collectivités délégantes qui peuvent dans certains cas tirer profit des renouvellements des délégations de service public pour diminuer la rémunération du délégataire et augmenter la part destinée à financer les investissements, sans que le prix de l'eau ne soit au total affecté.

Or, même si les services en régies sont en général peu endettés avec un encours moyen de dette correspondant à moins de cinq ans d'autofinancement, le maintien de la capacité d'autofinancement est d'autant plus nécessaire que les besoins en investissement existent tant pour le renouvellement des réseaux que pour les mises aux normes d'installations devant respecter les règles environnementales.

Un autre facteur de tension réside dans la détérioration des taux de recouvrement liée, d'une part, à la précarisation de certains abonnés et, d'autre part, aux lourdeurs et aux insuffisances de l'application Hélios¹¹⁹ de la direction générale des finances publiques qui ne permet pas un suivi optimal des impayés. Pour pallier les dysfonctionnements, plusieurs services ont dû créer des services spécifiques affectés au recouvrement, sous forme de régie de recettes dite « prolongée », voire même, dans un cas, mettre du personnel à disposition du comptable public.

¹¹⁹ Cette application ne permet pas non plus de calculer l'indicateur réglementaire du taux d'impayés.

2 - Une amélioration nécessaire

a) La nécessité d'une maîtrise des charges

S'il convient d'être prudent dans les comparaisons entre régies, les périmètres de charges étant parfois difficilement comparables, il apparaît néanmoins de grandes différences dans la productivité des services. Pour des régies assurant à la fois la production, le transport et la distribution d'eau potable, ainsi que l'assainissement collectif, le nombre d'agents employés pour 1 000 habitants varie dans l'échantillon retenu par les chambres régionales des comptes. Ainsi, plusieurs régies nouvellement créées ayant repris les services exploités par des délégataires privés fonctionnent avec moins de personnels que d'autres plus anciennes.

Dans l'hypothèse d'un passage à la gestion directe, une expertise préalable s'avère indispensable pour déterminer le nombre d'agents nécessaires à la continuité du service public et la masse salariale afférente, ainsi que son évolution.

À Saint-Malo, la création de la régie s'est accompagnée d'un dispositif social organisant notamment la reprise du personnel de l'ancien délégataire. Ce dispositif assimilable à un accord d'entreprise confère au personnel des conditions de rémunération et des déroulements de carrière favorables qui pèsent sur les charges de la régie. Le coût moyen annuel d'un salarié s'élève à environ 54 000 €, montant supérieur à ce qui peut être constaté dans diverses autres régies.

Au sein de la SPL Eau du Ponant à Brest, l'évolution de la masse salariale s'inscrit dans le cadre d'un quasi-statut plus favorable que celui de la fonction publique territoriale, notamment en raison des avantages sociaux, qui représentent environ 12 % de la masse salariale en 2013. L'accord d'entreprise conduit à une augmentation mécanique de la masse salariale. L'évolution de cette dernière résulte également des dispositions arrêtées dans le cadre de la négociation annuelle des salaires.

En complément des indicateurs existants, le recours à des indicateurs complémentaires de performance financière, précédemment évoqué, permettrait de comparer les coûts et calculer des ratios moyens par grandes fonctions. Ces référentiels permettraient à chaque régie de se positionner et ainsi d'évaluer les éventuels gains de productivité pouvant être affectés à l'investissement.

b) Les effets attendus du regroupement des services

La mutualisation des services est potentiellement à l'origine d'avantages significatifs. Outre les gains d'efficience qu'elle peut permettre à moyen terme avec une rationalisation accrue d'emploi des compétences et des personnels, elle procure une assise financière suffisante pour réaliser des investissements de renouvellement ou capacitaires. Elle limite également les risques liés à l'insuffisance du provisionnement de certaines charges.

Une organisation intercommunale suffisamment large permet, en zone rurale, quelle que soit la dispersion de l'habitat, de disposer de capacités techniques et financières nécessaires à l'amélioration de la qualité du service de distribution d'eau potable et d'assainissement. Ainsi, en matière d'assainissement, la mise en œuvre d'installations de traitement intercommunales autorise des solutions techniques plus performantes, avec des coûts d'investissement et de fonctionnement optimisés, notamment dans le cas de regroupement de petites communes rurales.

Les exemples de regroupement ne permettent pas d'observer une diminution du prix de l'eau. Du reste, les réticences aux regroupements sont parfois dues à l'augmentation éventuelle du prix de l'eau sur certaines communes afin de l'aligner sur un tarif commun. Sur ce point, pour pallier l'absence de règle précise, hormis jurisprudentielle¹²⁰ qui ne permet de différencier des tarifs qu'en certaines circonstances limitées, la loi pourrait prévoir la possibilité de maintenir des prix de l'eau différents et une période de convergence suffisamment longue pour éviter des ressauts tarifaires importants, peu compréhensibles pour l'usager, et lever ainsi un obstacle souvent allégué aux regroupements.

Les regroupements facilitent indéniablement une approche plus globale de la gestion du service, recouvrant en particulier les enjeux environnementaux ou de préservation de la ressource, comme sur le territoire de la communauté d'agglomération de Lorient. Si, dans un premier temps, les investissements restent souvent ceux prévus avant le transfert, très rapidement ils s'ajustent au plus près des besoins, mutualisant les ressources dégagées par l'exploitation sur un territoire élargi.

¹²⁰ CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 130363 et 130 450, rec tables p.696)

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si d'incontestables progrès ont été constatés par les chambres régionales des comptes dans la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, des améliorations importantes restent encore à apporter, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir. Soumis à des exigences de plus en plus fortes en matière de qualité de service rendu, les services d'eau et d'assainissement ne peuvent plus miser sur une évolution de leurs ressources financières, assises sur une consommation désormais stagnante. L'amélioration de leur performance dans un cadre territorial élargi est la voie logique dans laquelle ils doivent s'engager.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. introduire dans les schémas départementaux de coopération intercommunale un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement ;*
- 2. autoriser dans la loi les écarts de tarification lors de regroupements et une période de convergence ;*
- 3. élaborer par toute autorité organisatrice un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau ;*
- 4. rendre obligatoire la transmission des données au système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) pour les services les plus significatifs et compléter cette base par des référentiels de performance financière ;*
- 5. préciser, dans les conventions de délégation de service public à venir et en cours, le statut des biens confiés au délégataire, et de ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'information.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	245
Réponse du ministre de l'intérieur	247
Réponse du président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	250
Réponse de la présidente de Villes de France	250
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	254
Réponse du président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)	256
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF)	256
Réponse du président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	258
Réponse du président du conseil général des Landes	266
Réponse du président du conseil d'exploitation de la régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Martime	268
Réponse du maire de Plougerveneu	269
Réponse du maire d'Ussel	270
Réponse du président de la communauté urbaine de Lyon	271
Réponse de la présidente de la communauté urbaine de Nantes	272
Réponse du président de la Métropole Nice-Côte d'Azur	275
Réponse de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	275
Réponse du président de Saint-Brieuc agglomération Baie d'Amor	275
Réponse du président du Syndicat intercommunal des eaux de la région Grenobloise (SIERG)	275
Réponse du président du syndicat des eaux du Trégor	278

Réponse du directeur général du service public de l'eau de Grenoble ...	278
Réponse du directeur général d'Eau de Paris.....	281
Réponse du président-directeur général de la société publique locale Eau du Ponant	281
Réponse du directeur de l'eau et de l'assainissement de la commune de Vannes	282
Réponse commune du président et de la directrice générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	283
Réponse du président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).....	284

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Président du conseil général du Calvados
Maire de Bayonne
Maire de Bonneuil-sur-Marne
Maire de Douarnenez
Maire de Paris
Maire de Rennes
Maire de Vire
Président du syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC)
Président de Brest Métropole Océane
Président de la communauté d'agglomération belfortaine
Président de la communauté d'agglomération de Lorient
Directeur de la régie Malouine de l'eau

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

J'ai lu avec intérêt cette communication de la Cour qui entre en résonance avec mes préoccupations et dont je partage globalement les recommandations. En effet, comme je l'ai rappelé dans une communication relative à la politique de l'eau en conseil des ministres le 23 juillet dernier, le Gouvernement souhaite :

- renforcer la prévention en matière de qualité de l'eau plutôt que de devoir réaliser des traitements coûteux qui pèsent sur la facture d'eau ;

- lutter contre le gaspillage et promouvoir une gestion économe de la ressource en eau ;

- améliorer la gestion des milieux aquatiques, restaurer les continuités écologiques et lutter contre l'artificialisation des sols ;

- faire du domaine de l'eau un levier pour l'activité économique et la création d'emplois non délocalisables.

Je rejoins entièrement la recommandation de la Cour d'instaurer une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pour les services publics les plus significatifs à l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. C'est pourquoi une disposition en ce sens a été introduite dans le projet de loi relatif à la biodiversité (article 16 bis).

Je constate avec satisfaction que l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement a d'ailleurs permis à la Cour d'illustrer son rapport de chiffres nationaux. Ces valorisations démontrent l'intérêt de poursuivre les travaux engagés sur le renforcement et la consolidation de l'observatoire. Le comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement a identifié des pistes d'amélioration, notamment le besoin d'élargir des données disponibles sur l'observatoire. Les réflexions de la Cour sur la mise à disposition des indicateurs de performance financière entrent donc tout à fait dans ce cadre.

Je relève que la Cour a noté le retard des collectivités dans la mise en œuvre de l'obligation d'établir un descriptif détaillé des ouvrages. Ce descriptif est un préalable indispensable à une gestion patrimoniale des réseaux qui permettra de mettre fin au gaspillage. Afin d'encourager les collectivités à s'engager dès maintenant dans cette démarche, j'ai

clairement indiqué dans ma communication au conseil des ministres du 23 juillet et dans mes courriers aux présidents des comités de bassin leur indiquant les priorités ministérielles que cette question des fuites dans les réseaux d'eau potable devait être une priorité. Les diagnostics des réseaux pourront être cofinancés par les agences de l'eau et la Caisse des dépôts et consignation met à disposition des financements pour les collectivités pour la réalisation ultérieure des travaux de rénovation des réseaux. Néanmoins, pour que cette mesure n'apparaisse pas comme punitive, le doublement de la redevance « prélèvement » due par les collectivités aux agences de l'eau, prévu par la loi dite « Grenelle 2 », ne sera mis en œuvre qu'en 2015. Ce report doit être compris comme un encouragement. À ce jour, environ 1600 collectivités n'auraient pas encore réalisé de diagnostic de leur réseau, en France métropolitaine.

Je note que la Cour partage ma préoccupation sur l'accessibilité de l'information par l'usager. Cet enjeu est essentiel pour que les consommateurs puissent être responsabilisés. C'est pourquoi j'ai demandé au Comité national de l'eau de faire des propositions pour une meilleure information et une plus grande transparence sur les coûts. Sur le point particulier soulevé par la Cour des rapports annuels des maires, je souhaite souligner que, depuis 2012, l'observatoire des services d'eau et d'assainissement met à la disposition de ces élus un outil dénommé « télé-RPQS » qui permet d'obtenir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) pré-rempli et facilement modifiable par la collectivité.

Je prends bonne note des remarques de la Cour sur la nécessité d'une réorganisation territoriale passant par des regroupements de services. Ce sujet est effectivement toujours d'actualité et fait régulièrement l'objet de réflexions au sein du Comité national de l'eau dont la délibération du 11 juin 2011a été citée. Le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République sera l'occasion d'en débattre.

Enfin, je partage les préoccupations de la Cour sur le financement des investissements des collectivités. Le financement des investissements de renouvellement du patrimoine des collectivités reste un enjeu majeur, malgré les aides apportées par les agences de l'eau dans certains secteurs (en 2013, 349,64 M€ d'aides aux collectivités dans le domaine des réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques, pluvial inclus, sous la forme de subventions et de prêts ou avances ont ainsi été engagés), ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations.

Je tiens enfin à remercier la Cour pour ses travaux qui viendront utilement nourrir l'expertise sur le prix de l'eau, ses perspectives d'évolution et sur la pérennité environnemental, économique et sociale des services.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Vous constatez qu'il reste, malgré les progrès accomplis, d'importantes améliorations à apporter dans la gestion directe de ces services, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir.

Ce projet appelle de ma part les observations suivantes.

1 – Le regroupement des services d'eau

Vous rappelez la préoccupation de la Cour, partagée par le Gouvernement sur la nécessité de réduire le nombre de services d'eau et d'assainissement.

À cet égard, vous estimez que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a pas eu d'effet significatif dans le domaine de l'eau et de l'assainissement tandis que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a élargi le champ des compétences transférées aux métropoles et, ce faisant, a entraîné le dessaisissement des communes de ces compétences.

La loi du 16 décembre 2010 a entraîné une diminution du nombre de syndicats toutes compétences confondues et, parallèlement, une légère augmentation de leur périmètre. Toutefois, il reste un nombre important de services d'eau et d'assainissement, gérés par les communes ou par les syndicats (3113 syndicats d'eau et 1492 syndicats d'assainissement selon la base nationale sur l'intercommunalité de la direction générale des collectivités locales).

Face à ce constat, vous recommandez l'introduction d'un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). L'article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui sera discuté au Sénat à la fin de cette année, s'inscrit dans la droite ligne de cette recommandation. En effet, cet article fixe l'objectif de réduction du nombre de syndicats de communes

et de syndicats mixtes des SDCI « dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports ». Il s'agit d'amplifier et d'accompagner la diminution du nombre global de syndicats dans ces domaines, sans porter atteinte aux grands syndicats dont le bon fonctionnement est avéré.

2 – L'autorisation législative des écarts de tarification lors de regroupements

Vous préconisez d'autoriser par la loi les écarts de tarification lors de regroupements de services et une période de convergence suffisamment longue pour éviter des ressauts tarifaires, redoutés ou avérés.

Je ne suis pas favorable à cette recommandation, pour deux raisons.

D'une part, l'affirmation législative d'un tel dispositif me semble contrevenir à l'esprit gouvernant la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale qui soit, au contraire, se traduit par une harmonisation des conditions de gestion et des redevances du service public au sein de l'espace communautaire ou syndical.

D'autre part, des aménagements au principe d'harmonisation tarifaire sont d'ores et déjà possibles, sous certaines conditions. En effet, l'article L.5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Ce même article précise que « les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. L'EPCI est lié par les contrats éventuellement souscrits pour l'exercice de la compétence transférée. Ainsi, la multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement, au stade du transfert de la compétence, une disparité des prix sur le territoire. Toutefois, l'EPCI doit, dans un second temps, harmoniser les contrats et tendre à une harmonisation des tarifs, dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public ;

Par ailleurs, vous mentionnez qu'il est possible de concilier, au sein d'une même autorité organisatrice, la gestion en régie et la délégation de service public, sans porter atteinte au principe d'égalité. Je vous précise toutefois que le maintien de plusieurs opérateurs sur un même territoire est admis à la seule condition que cette situation n'entraîne pas un traitement différencié entre usagers placés dans une situation comparable au regard du service.

3 – L'élaboration d'un document stratégique pour favoriser une juste appréciation des besoins d'investissement

Vous recommandez l'élaboration, par toute autorité organisatrice, d'un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau.

Ces éléments constituent des outils de pilotage et de bonne gestion intéressants, dont se sont dotés spontanément un certain nombre de services d'eau et d'assainissement.

Néanmoins, je ne suis pas favorable à ce que le recours çà un tel outil soit rendu obligatoire ou généralisé, alors que le Premier ministre a fixé au Gouvernement l'objectif d'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales (circulaire de Premier ministre du 9 octobre 2014).

Comme vous le mentionnez, l'article L. 2224-7-1 du CGCT impose d'ailleurs aux services d'eau et d'assainissement d'élaborer un descriptif détaillé de leurs réseaux d'eau et d'assainissement et, pour les réseaux d'eau, un plan d'actions et de travaux d'amélioration du réseau, le cas échéant.

4 – Le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA)

La quatrième recommandation consiste à rendre obligatoire la transmission des données dans SISPEA pour les services les plus significatifs, et à compléter cette base par des référentiels de performance financière.

SISPEA constitue un outil de pilotage du service pour les collectivités et présente certaines fonctionnalités utiles, telles que le pré-remplissage du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public, qui doit être élaboré annuellement par le maire.

Je suis donc favorable à rendre obligatoire cette transmission dans la mesure où elle est d'une part, mise en œuvre de façon progressive et adaptée à la taille et aux moyens des collectivités et d'autre part, accompagnée d'une mesure compensatoire d'allègement (ex. : suppression de l'obligation de transmission au préfet, pour information, du rapport – article D. 2224-5 du CGCT).

5 – La détermination du statut des biens de retour et des biens de reprise dans les conventions de délégation de service public (DSP)

Vous souhaitez voir précisé, dans les conventions de délégation de service public à venir et en cours, le statu des biens confiés au délégataire, et de ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'information.

Cette recommandation me paraît pertinente et doit être laissée à la discrétion des collectivités et de leurs délégataires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DES GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF)**

Je tenais à vous faire savoir que ce projet d'insertion n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France (anciennement Fédération des villes moyennes - association politiquement pluraliste et paritaire dans ses instances - rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités, ce qui représente une part prépondérante de la population française vivant en milieu urbain.

Notre association défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnière entre les grandes métropoles et les espaces ruraux. Tissu homogène au niveau démographique, au niveau de notre ancienneté dans le processus d'intégration intercommunale, les territoires des Villes de France n'en sont pas moins représentatifs des disparités des situations en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement.

Villes de France vous renvoie bien sûr aux réponses écrites plus particulières de ses villes et intercommunalités membres aux observations de la Cour des comptes concernant les différentes situations locales évoquées dans votre insertion destinée à figurer dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes.

Au niveau national, Villes de France partage tout d'abord pleinement avec la Cour des comptes la recommandation visant à rendre systématique la transmission des données au Système d'Informations sur

les Services Publics d'eau et d'Assainissement (SISPEA). Il nous apparaît essentiel de consolider cette base aussi par des référentiels de performance financière. Cet avis semble rejoindre la proposition du projet de loi relatif à la biodiversité qui doit rendre obligatoire la transmission des données sur l'eau. Notre organisation, membre notamment du Comité national de l'eau (CNE), se réjouit des engagements pris et suivis par l'ONEMA pour améliorer SISPEA, et l'accès public des données aussi bien sur le portail public « Eaufrance » que sur le futur développement cartographique « CartOgraph' », qui visent ensemble à accroître efficacement l'indispensable et nécessaire transparence sur la question de l'eau en France.

Concernant la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, notre Fédération « Villes de France » est particulièrement concernée, même si le recours à la gestion déléguée reste important au niveau de notre réseau. Dans le cadre d'une enquête conjointe entre « Villes de France » (alors Fédération des Villes Moyennes) et l'ONEMA en 2012, à partir du Système d'Informations sur les Services Publics d'eau et d'Assainissement (SISPEA), les villes membres de notre Fédération et leurs communautés ont en effet davantage recours à la gestion déléguée pour l'eau potable (65 % des services soit 64 % de la population concernée) et pour l'assainissement collectif (58 % des services, soit 59 % de la population concernée).

Sur la démarche de performance en matière de gestion directe des services d'eau et d'assainissement, j'ai pris bonne note de la volonté de la Cour des comptes d'améliorer la connaissance patrimoniale, l'approche de coût réel du service, et aussi l'ajustement des tarifs aux besoins de financements présents et à venir. Toutefois, je tiens à vous remercier d'avoir rappelé que de nombreux territoires en gestion directe ont mis en place, comme à Bayonne ou dans l'agglomération de Belfort, des indicateurs de suivi, dont les exemples doivent être mieux connus. En effet, la connaissance du patrimoine et la maîtrise des systèmes d'exploitation semblent, en effet, faire partie des axes d'amélioration à venir de la gestion directe des services d'eau et d'assainissement. Villes de France soutient l'élaboration de documents stratégiques déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, comme les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau, comme cela se fait déjà dans un bon nombre de collectivités de taille moyenne ou grande.

Enfin, et de manière complémentaire, nous partageons aussi le souhait explicite de la Cour des comptes de faire davantage figurer dans

les conventions de délégation de service public le statut des biens confiés au délégataire au niveau local, et tout spécialement les systèmes d'information, indispensables à la continuité du service public.

Dans cette période de crise et de la raréfaction des deniers publics, la question de la taille suffisante des services d'eau potable et d'assainissement collectif est clairement posée dans les territoires. Pour notre strate de villes, on observe aujourd'hui une nette prépondérance des services intercommunaux, que ce soit pour l'eau potable (73% des services soit 76% de la population) et pour l'assainissement collectif (76% des services soit 80% de la population raccordée). Nous avons observé que le prix de l'eau potable dans nos villes membres est légèrement inférieur au prix de l'eau national (2 %). Cet avantage s'explique en partie par les économies d'échelle qui peuvent être réalisées dans les services de plus de 20 000 habitants.

Concernant le regroupement des services, la Cour des comptes remarque, à juste titre, qu'il ne génère pas de diminution miraculeuse du prix de l'eau, comme cela peut être parfois dit à tort auprès du grand public par certains médias. Toutefois, ces regroupements ont l'avantage certain de faciliter une approche plus globale de la préservation de la ressource, comme vous avez pu le constater dans le territoire de la communauté d'agglomération de Lorient. Les élus locaux sont pleinement conscients de la nécessité de travailler sur la préservation de la ressource, et pas seulement sur le prix payé in fine par l'utilisateur : il est nécessaire d'associer la durabilité des services publics de l'eau à la qualité de l'exploitation, surtout quand la maîtrise des charges s'avère un critère d'efficacité essentiel.

En revanche, notre organisation « Villes de France » est plus que réservée sur la proposition d'introduire de manière uniforme et autoritaire dans les schémas départementaux de coopération intercommunale un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement. Comme la Cour des comptes, nous estimons certes que la maîtrise des composantes du service passe dans de nombreux cas par un accroissement de la taille des opérateurs au service des communes et des intercommunalités, mais il faut que ces regroupements soient concertés, soigneusement négociés, et pleinement acceptés par les parties prenantes. De plus, la géographie et les capacités techniques locales doivent aussi être pertinentes pour la pleine réussite de ces regroupements volontaires. Ces derniers ne doivent pas être imposés de manière aveugle par un schéma trop prescriptif, qui pourrait conduire à des aberrations dans certaines parties du territoire.

Concernant la gestion patrimoniale, notre Fédération partage, non sans une certaine inquiétude, le constat rappelé effectivement par la Cour des comptes selon lequel sur cinq litres d'eau mis en distribution, un litre n'arrive pas au consommateur et revient donc au milieu naturel (soit un taux de perte de 20 % au plan national). Dans notre réseau de villes et d'intercommunalité, nous vous précisons que globalement le taux de renouvellement moyen des réseaux (sur les 5 dernières années) s'élève à 0,66% pour le réseau d'eau potable et à 0,72% pour celui de l'assainissement collectif. Ces taux sont malgré tout légèrement supérieurs aux taux moyens nationaux (respectivement de 0,61% et 0,71%). À rythme constant, cela signifie qu'il faudrait plus de 150 ans pour renouveler l'intégralité des réseaux d'eau des villes de taille moyenne et de leurs communautés, et 140 ans pour les réseaux d'assainissement collectif, selon les estimations de l'ONEMA.

Concrètement, la programmation des investissements pour moderniser les réseaux est essentielle à prendre en considération pour assurer l'efficacité du service public de l'eau. À terme, dans un contexte de crise, le prix de l'eau doit fatalement être appelé à augmenter pour financer les nouveaux investissements, comme en matière d'assainissement ou bien de lutte contre les micropolluants présents dans les eaux souterraines, par exemple. Mais, la prise de mesures nécessaires visant à abaisser le trop fort taux de perte touche, de manière générale, l'ensemble du modèle français de gestion de l'eau et de l'assainissement, que ce soit en gestion directe ou indirecte des services. Pour être plus efficace en la matière, on constate même une tendance chez certaines de nos villes et intercommunalités adhérentes à la reprise directe par la collectivité de la gestion de la compétence réseau pour mieux faire face aux enjeux du renouvellement des infrastructures.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

Ce rapport ne manquera pas d'éclairer les parlementaires sur les efforts à réaliser en matière d'efficacité des services publics rendus à nos concitoyens.

La Cour des comptes soulève dans un premier temps les améliorations à apporter sur la gestion directe des services d'eau et d'assainissement pour tendre vers davantage de performance. Il apparaît que des efforts importants restent encore à accomplir pour une parfaite connaissance du patrimoine, des agents nécessaires et de la masse salariale afférente, ainsi que la maîtrise des systèmes d'exploitation. Dans le même sens, la production et la transmission des indicateurs de performance semble faire défaut dans les petites structures.

Bien que cela ne soit pas indiqué expressément dans cette partie du rapport, il apparaît évident que le manque de moyens financiers et en personnel des petites structures explique l'importante marge de progression qu'il reste à réaliser. De manière générale, les outils de mesure de la performance sont bien souvent l'apanage des grandes régies et cela s'explique essentiellement par les moyens et compétences qu'ils requièrent. Toutefois, si l'on ne peut que partager le souhait du développement de la performance des services publics les plus significatifs au plan national, l'obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pourra difficilement résoudre les problèmes de moyens et de personnel rencontrés par les petites régies. La création d'une norme nouvelle ne peut être le gage d'une amélioration des services.

D'ailleurs, comme l'indique plus loin la Cour des comptes, l'obligation d'élaborer un « schéma de distribution d'eau potable, assorti d'un descriptif détaillé des ouvrages » avant le 21 décembre 2013 n'a pu être respectée par de nombreuses communes et leurs groupements, faute « d'expertise technique suffisante en termes de moyens humains et matériels ».

Aussi, dans la mesure où les obstacles à l'amélioration de la qualité des services sont identifiables par la Cour des comptes, il convient davantage de s'intéresser aux outils permettant de les affronter que par l'élaboration de normes nouvelles.

La Cour des comptes souligne que la taille des services a bien souvent une incidence sur l'efficacité et la qualité de l'approvisionnement et de la distribution en eau. La Cour constate un émiettement important

des autorités organisatrices malgré les différentes tentatives de regroupement. Comme l'évoque la Cour, le regroupement nécessite de clarifier les modalités de transfert du patrimoine, des personnels communaux et des futurs modes de gestion qui peuvent être sources de doutes et d'incertitudes.

Pour l'APVF, la meilleure méthode consiste, une fois encore, à faire confiance aux élus locaux. La nécessaire rationalisation des services n'échappe à personne, mais elle passe par un travail mené en concertation avec les élus, sans que des normes ne viennent gêner l'émergence d'un consensus. La rationalisation n'est pas l'uniformisation. Et le transfert de compétence eau et assainissement aux métropoles rentre dans une logique propre aux métropoles et ne peut valoir sur tout le territoire.

Dans un second temps, la Cour des comptes évoque la nécessité d'assurer un équilibre financier des régions sur le long terme. La Cour n'a pas relevé de situation préoccupante. Elle souligne toute la difficulté pour les petites régions de se doter d'outils de programmation d'investissement, beaucoup d'entre elles réalisent les travaux les plus urgents et reportent les investissements qui pourraient se traduire par une hausse des tarifs.

Dans le même sens, il est mentionné que les investissements de renouvellement des réseaux ne sont que très rarement subventionnés, notamment par les agences de l'eau.

Il aurait été intéressant à cet égard que la Cour des comptes évalue l'impact de la baisse des dotations et la diminution des dépenses publiques sur le service de l'eau et de l'assainissement, notamment pour les petites régions.

De surcroît, la Cour met une nouvelle fois en avant les effets positifs de la mutualisation en matière d'efficience des services, de rationalisation des compétences et des personnels. Si l'on ne peut que partager ces constats, une évaluation chiffrée du coût de la mise en œuvre de la mutualisation aurait été intéressante. Cet outil de gestion nécessite des investissements préalables qui, en période de raréfaction des ressources, peuvent être difficile à réaliser.

De manière générale, l'APVF partage le constat de la Cour des comptes sur les intérêts d'un élargissement du cadre territorial des services de l'eau et d'assainissement. Cependant, s'il convient de faciliter les différents modes de regroupement, il convient d'être vigilant sur la création de normes nouvelles contraignantes et coûteuses susceptibles de freiner la dynamique et les initiatives observées sur l'ensemble du territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE (ACUF)

En ce qui concerne les recommandations que vous formulez dans la dernière page du document, je tiens à vous indiquer le plein accord de l'Association des communautés urbaines de France sur la deuxième, à savoir « Autoriser dans la loi les écarts de tarifications lors de regroupements et une période de convergence ». En effet, plusieurs de nos territoires sont - ou vont être, suite à l'élargissement prévisible de plusieurs de nos communautés - confrontés à la situation selon laquelle quelques communes n'ont pas la même tarification que celle de la communauté urbaine. En effet, harmoniser ces tarifs nécessiterait de lourds investissements de plusieurs millions d'euros pour racheter le patrimoine et réaliser les interconnexions nécessaires.

L'ACUF est convaincue depuis longtemps que « la mutualisation des services est potentiellement à l'origine d'avantages significatifs » et cette mutualisation a été mise en pratique pour de nombreux services dans beaucoup de nos territoires. Elle plaide également pour que les compétences en matière de services urbains soient exercées à la bonne échelle, à savoir celle du bassin de vie. C'est pourquoi il convient de lever tous les obstacles aux regroupements en facilitant les convergences tarifaires progressives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Tout en vous remerciant pour la consultation de notre association, je tiens à vous faire part de son accord le plus complet avec les constats et recommandations de la Cour. Ceux-ci rejoignent pleinement les propositions que l'AdCF a formulées dans son document « Pour une nouvelle gouvernance des politiques territoriales », remis en juillet 2012 au Premier ministre. Notre association insistait sur le considérable émiettement des autorités organisatrices de l'eau et de l'assainissement qui nuit à la conduite de politiques intégrées et transversales.

Dans sa propre analyse des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), réalisée en 2012, l'AdCF avait constaté que la priorité a été donnée à l'achèvement de la carte des EPCI à fiscalité propre et à sa rationalisation ; l'évolution des structures syndicales étant renvoyée à un deuxième temps.

Celui-ci nous semble être venu, non pour intégrer de manière systématique l'ensemble des compétences syndicales au sein des communautés, mais pour remembrer certaines structures trop éclatées. Au-delà de leur périmètre d'intervention, c'est la question de la gouvernance des syndicats techniques qui doit être posée afin d'établir un lien étroit avec d'autres compétences connexes. Le législateur ayant dévolu aux intercommunalités une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), il serait incohérent de ne pas repenser de manière globale la gestion de l'eau, tant en ce qui tient au « petit cycle » qu'au « grand cycle », la distinction des deux ne signifiant pas séparation bien au contraire.

Les recommandations de la Cour portant sur la nécessaire amélioration de notre gestion patrimoniale de nos réseaux rejoint les propositions de notre association remises au gouvernement à la veille des Assises sur les investissements. Nous devons à la fois mieux connaître l'état de nos réseaux, leur valeur patrimoniale et nos durées d'amortissement. Il faut également objectiver nos coûts et mettre en regard les prix avec les durées de vie pour éviter, en période de tensions budgétaires, d'encourager des investissements « low cost ».

Notre association souscrit pleinement aux analyses de la Cour sur la progression des prix du m³ qui tient à la part croissante des coûts fixes compte tenu de la baisse des volumes. Un ouvrage de l'AdCF est en cours de publication sur ce sujet qui nous préoccupe et qui invite à repenser notre tarification, hier assise sur la croissance des consommations, et qui devra demain reposer sur un autre modèle.

Nous adhérons également aux appels de la Cour au renforcement de l'information sur la qualité des services. Afin d'éviter des interprétations polémiques sur les différences de prix de l'eau d'un territoire à l'autre, il est important de disposer de sources fiables d'information qui permettent de comprendre les différents éléments constitutifs du prix.

La Cour reconnaît les progrès accomplis par les autorités organisatrices à l'occasion des renouvellements de leurs contrats ou de la transformation de leurs modes de gestion. Nous sommes conscients que des progrès restent à faire et nous y travaillons en lien avec nos adhérents.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)

Dans son rapport, la Cour des comptes présente la gestion directe des services d'eau et d'assainissement comme une solution apte à donner à l'usager un service de qualité à un prix raisonnable, et la FNCCR se félicite d'un tel constat qui récompense les efforts accomplis par les collectivités ayant choisi ce mode de gestion, même s'il est assorti d'observations montrant que certains progrès peuvent encore être réalisés. La FNCCR partage globalement la plupart des conclusions et recommandations formulées par la Cour, qui méritent cependant d'être nuancées sur quelques points. En particulier :

- *une proportion importante des observations de la Cour n'est pas spécifique à la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, mais vise en réalité toutes les collectivités en charge de ces services quel qu'en soit le mode de gestion (direct ou délégué) : morcellement des collectivités et donc très petite taille moyenne des services, inquiétudes sur leurs capacités à assurer le financement durable des investissements futurs, etc. ;*
- *la Cour suit un raisonnement essentiellement basé sur la théorie classique de l'équilibre budgétaire et de l'amortissement, ce qui conduit à mettre en avant la solution d'ajustements tarifaires pour compenser la faiblesse constatée des programmes d'investissement de certains services d'eau et d'assainissement, mais elle n'évoque que très succinctement l'aspect social et la difficulté d'augmenter les charges des entreprises locales, qui limitent fortement la marge de manœuvre des collectivités en matière de hausse du prix de l'eau dans le contexte actuel (accroissement des impayés, baisse quasi-générale des consommations d'eau,...).*

Plus précisément, la FNCCR souhaite apporter quelques commentaires sur les différentes parties du rapport.

La performance de la gestion et son suivi (§IA & B)

La Cour semble indiquer que les gestionnaires publics de l'eau, et en particulier les régies simples ou sans personnalité morale, ainsi que les régies de petite taille, disposent de peu d'outils de suivi de leur activité et de leur performance et s'inscrivent assez rarement dans une dynamique d'amélioration de la gestion de leur service. Cela ne correspond pas à la perception de la FNCCR dans ses relations avec ses nombreuses collectivités membres, qui sont actives en matière de

performance et de transparence, indépendamment de leur taille et de leur forme juridique.

Pour preuve, depuis 2009, la FNCCR a lancé une démarche d'analyse comparative des services d'eau potable et d'assainissement collectif, avec plusieurs dizaines de collectivités désireuses de se doter d'outils complémentaires d'évaluation, de suivi et d'amélioration de leurs performances technico-financières. Les trois quarts des collectivités participantes sont en gestion publique (régie de différents types et SPL), parmi lesquelles figurent notamment de petites structures (quelques milliers d'abonnés). Grâce à la répétition annuelle de la démarche, les collectivités participantes disposent de données fiables sur leurs services d'eau et d'assainissement, et effectuent un réel suivi des performances de ces services, dont elles identifient assez facilement les points forts et faibles. En outre, ces collectivités échangent régulièrement entre elles, ce qui est indispensable pour améliorer constamment la démarche et identifier les bonnes pratiques qui peuvent ainsi se généraliser progressivement.

Une autre démarche est également engagée depuis 2012 par un groupe de plus d'une trentaine de collectivités en gestion publique adhérentes à la FNCCR –de toutes tailles et de tous types - qui a pris la dénomination de « France Eau Publique ». Au-delà de l'idée de promotion de la gestion publique, ce groupe souhaite surtout développer une dynamique d'amélioration continue de la performance technique et économique à travers la mutualisation de connaissances, d'expériences et de moyens entre opérateurs publics. La concurrence commerciale n'apparaît en effet pas comme le seul moyen de rendre le meilleur service au prix le plus juste. Les échanges de bonnes pratiques, les comparaisons sur la base d'indicateurs ainsi que les audits croisés entre des collectivités sont d'autres moyens d'améliorer l'efficacité des services d'eau et d'assainissement. Les responsables de ces services recourent de plus en plus souvent à ce type d'outils, et les observations de la Cour sur ce point ne sont valables que pour les régies qui continuent de fonctionner sans ouverture vers l'extérieur, ce qui n'est pas la tendance majoritaire actuelle.

La FNCCR fait également observer que la plupart des grandes régies (et SPL) est aujourd'hui certifiée dans les domaines de la qualité, de la sécurité et de l'environnement (certification QSE) ou en passe de l'être.

Par ailleurs, la Cour souligne le faible taux de renseignement de l'observatoire des services d'eau et d'assainissement (SISPEA), notamment pour les petits services. Sans être catégoriquement opposée à

une transmission obligatoire des données à cet observatoire (au moins pour les plus grands services), la FNCCR considère que ce n'est pas un bon moyen pour y associer réellement les collectivités. Il faudrait avant tout susciter l'adhésion et la mobilisation des collectivités autour de SISPEA en rendant l'observatoire plus actif et producteur de résultats qui pourraient réellement aider les collectivités dans la gestion concrète des services d'eau et d'assainissement. À cet égard, elle souhaite que l'ONEMA, qui est financé quasi-exclusivement par les agences de l'eau et donc par les redevances payées par les usagers des services publics, affecte des moyens plus importants pour poursuivre le développement d'outils et d'analyses opérationnelles réellement utiles pour les collectivités.

Choix du mode de gestion et reprise en gestion directe

D'après les chiffres cités par la Cour, seules 10 à 15 % des collectivités étudieraient l'option d'une reprise en gestion directe à l'échéance d'un contrat de délégation. Ces chiffres datent de 2008-2009, mais, au regard de l'expérience plus récente des collectivités membres de la FNCCR, il semble que les études sur le choix du mode de gestion comportant un volet consacré à l'hypothèse de reprise en régie sont aujourd'hui beaucoup plus répandues (ce qui ne signifie évidemment pas que toutes ces études débouchent sur le choix d'une gestion directe).

Quelles que soit les intentions de la collectivité, la FNCCR insiste surtout sur la nécessité d'engager les réflexions et études nécessaires à la liquidation des contrats, au diagnostic des services concernés, à la fixation des objectifs pour la période suivant la fin des contrats plusieurs années avant l'échéance de ceux-ci. Et les collectivités ne doivent pas hésiter ni à mobiliser en tant que de besoin des expertises externes, ni à organiser des échanges avec d'autres collectivités (même si chaque cas est particulier).

Pour ce qui concerne les reprises en régie, la FNCCR partage la recommandation de la Cour (n° 5) de voir la qualification des biens mieux précisée dans les contrats et de clairement inclure les systèmes d'information dans les biens indispensables à la continuité du service public, enjeu capital aujourd'hui pour que les collectivités conservent la maîtrise de l'organisation de ce service compte tenu du développement des technologies numériques et communicantes. La FNCCR insiste également sur la nécessité de garantir à la collectivité un accès tout au long du contrat aux données du service. C'est notamment indispensable pour que les collectivités délégantes maîtrisent mieux la gestion de leur patrimoine (comme la Cour le demande pour les collectivités qui ont fait le choix de la gestion directe), mais aussi la gestion des abonnés. En

conséquence, l'interopérabilité des systèmes d'information doit être garantie et, tant que cette condition n'est pas réalisée (des travaux sont engagés dans le cadre de l'AFNOR pour déterminer des protocoles interopérables et ouverts pour les systèmes de relevé à distance des compteurs d'eau), les collectivités devraient systématiquement obtenir du délégataire sortant des systèmes d'information rendus autonomes par rapport aux systèmes d'information centralisés et mutualisés de l'entreprise. En effet, il faut absolument éviter qu'un nouvel exploitant, public ou privé d'ailleurs, se trouve captif de l'ancien exploitant auquel il doit sous-traiter des prestations clefs car liées aux systèmes d'information, voire doive purement et simplement renoncer à fournir certaines prestations aux usagers, le délégataire sortant refusant d'assurer la sous-traitance nécessaire (cela s'est produit pour la télé-relevé de compteurs d'eau d'un grand syndicat à l'occasion d'un changement de délégataire).

La FNCCR partage également le constat de la Cour sur l'insuffisance des informations fournies dans les rapports annuels des délégataires relatives à la situation des personnels affectés aux contrats et sur les difficultés pour déterminer les agents devant être repris par un nouvel exploitant. Les outils actuels de gestion des entreprises leur permettent de connaître sans difficulté l'affectation précise des salariés aux différents contrats ainsi que les charges de personnel correspondantes. L'absence de ces informations dans les rapports annuels fournis aux collectivités délégantes (où ne figure que le résultat d'un calcul réalisé selon une clef de répartition qui est en général la valeur ajoutée) relève uniquement d'une volonté délibérée de limiter les possibilités de contrôle.

Connaissance patrimoniale, maîtrise des fuites (IB)-
renouvellement (§2 B)

La Cour note que la connaissance des réseaux est meilleure dans les grands services que dans les petits. La FNCCR tient néanmoins à rappeler que l'arrêté définissant les informations relatives à la connaissance des réseaux (descriptif détaillé) n'a été publié que le 19 décembre 2013¹²¹ ne laissant aux collectivités que 12 jours pour collecter les éventuelles informations manquantes et pour présenter et synthétiser les données en leur possession selon les nouvelles modalités

¹²¹ La définition des indices de connaissance et de gestion patrimoniale ayant été très significativement modifiée par cet arrêté, les nouvelles valeurs des indices calculés à partir de 2014 ne seront pas comparables à celles calculées antérieurement.

prescrites. Par ailleurs, la FNCCR se permet d'insister sur le fait que la collecte des informations sur les réseaux enterrés doit être vue comme un processus d'acquisition progressif, au fur et à mesure des interventions mettant à jour les différents tronçons (réparation de fuites, travaux à proximité,...) ; la réalisation de terrassement à seule fin de connaissance serait en effet extrêmement coûteuse en regard de l'enjeu (l'âge n'est qu'un critère de renouvellement parmi d'autres et les spécialistes considèrent qu'il n'est pas le plus déterminant).

De plus, la FNCCR dénonce catégoriquement le raisonnement consistant à calculer une durée de vie des réseaux sur la base du taux de renouvellement pris à un instant donné car il ne tient pas compte de la « pyramide des âges » des canalisations en service. Au plan national, moins de 20 % du linéaire de canalisations d'eau en service a été posé avant 1960 : si l'on raisonnait uniquement par rapport à l'âge, seule cette part relativement faible du patrimoine serait actuellement susceptible de faire l'objet d'opérations de renouvellement.

Concernant les plans d'action à élaborer et à mettre en œuvre en cas d'insuffisance du rendement du réseau d'eau, la FNCCR tient également à rappeler que, dans l'esprit de la loi Grenelle 2, l'objectif visé est de réduire les volumes d'eau perdus. De ce fait, les actions à conduire prioritairement dans la plupart des cas ne commencent pas par des travaux de renouvellement réalisés « à l'aveugle » : les premières actions portent en général sur la connaissance du patrimoine et des enjeux liés aux pertes d'eau, l'amélioration des délais de détection puis de réparation, le cas échéant la gestion des pressions. Sauf exceptions (tronçons extrêmement dégradés de manière évidente), le renouvellement des canalisations est une action de long terme qui ne contribuera à l'amélioration du rendement que sur la durée.

Informations des usagers (§1-D)

L'actualisation régulière des règlements de service constitue une problématique à laquelle sont confrontées toutes les collectivités quelle que soit leur taille et le mode de gestion. L'inflation législative et réglementaire n'épargne pas les services d'eau et d'assainissement, et les règlements de service devraient être modifiés plusieurs fois par an pour être constamment à jour. Or les procédures et coûts correspondants sont loin d'être négligeables (délibération le cas échéant après avis de la CCSP, le cas échéant avenant aux contrats de délégation de service publics, notification à tous les abonnés,...). Face à la production législative et réglementaire excessive que chacun déplore, mais qu'aucune autorité ne semble en mesure de réguler, force est de constater que la plupart des collectivités baissent les bras en ce qui concerne la

mise à jour des règlements des services d'eau et d'assainissement. La FNCCR estime que ce point mériterait certainement une réflexion plus approfondie.

La Cour relève que les collectivités en régie simple ou de taille inférieure aux seuils mentionnés à l'article L.1413-1 du CGCT ne sont pas soumises à l'obligation de constituer une CCSPL. Toutefois, en pratique, toutes les régies simples de taille significative connues par la FNCCR ont mis en place une telle CCSPL même en l'absence d'obligation légale.

En ce qui concerne les « petites » régies, la Cour souligne à juste titre qu'en absence de CCSPL et (fréquemment) de rapports sur le prix et la qualité des services détaillés, les usagers ne disposent que d'un faible niveau d'information sur les services d'eau et d'assainissement. Sans contester l'intérêt de ces rapports même dans le cas des « petits » services, la FNCCR estime qu'ils sont néanmoins moins utiles aux usagers que dans le cas des « grands » services : lorsqu'il s'agit de petites collectivités, la proximité des élus et des agents en charge des services publics de l'eau et de l'assainissement permet bien souvent d'assurer un niveau d'information et de participation des usagers, certes peu formalisé, mais très réel grâce à des contacts directs entre les personnes. C'est évidemment une forme de relation avec les usagers qui n'existe ni dans les grands services, ni en cas de gestion déléguée. De plus en plus souvent, les membres de la FNCCR qui ont choisi la gestion déléguée déplorent à l'inverse l'éloignement de plus en plus marqué des centres opérationnels et décisionnels, ainsi que la disparition des points d'accueil des abonnés au profit d'une mutualisation à échelle régionale voire suprarégionale des entreprises délégataires. La production de rapports et autres documents compense partiellement cet éloignement, mais elle ne répond pas à la totalité des attentes.

Taille et regroupement des services

Comme le souligne la Cour et la plupart des études sur le prix de l'eau conduites depuis une quinzaine d'années, le regroupement des services ne s'accompagne généralement pas d'une baisse de tarif : c'est en matière de qualité de service et d'efficacité que l'on peut attendre un bénéfice à la suite d'une réorganisation qui réunit plusieurs services, sous réserve d'associer des services « riches » et des services « pauvres » (en eau, en patrimoine, en ressource en eau,...). La FNCCR rappelle une observation de bon sens : le regroupement de plusieurs services « pauvres » ne crée pas un service « riche ».

La FNCCR partage donc le vœu du comité national de l'Eau et la recommandation n° 1 de la Cour, étant entendu que la mise en œuvre des regroupements doit être fondée sur des logiques techniques, géographiques, patrimoniales et sociales tenant compte des organisations existantes. En particulier, elle ne doit pas conduire au morcellement d'intercommunalités efficaces car il serait paradoxal d'aboutir à une perte de mutualisation et de performance. La FNCCR soutient également la recommandation n° 2 d'autoriser, pendant une période nécessaire à la convergence, des écarts de tarification au sein des regroupements.

Équilibre budgétaire

La Cour a observé l'absence fréquente, dans les régies directes, de comptabilité analytique permettant de s'assurer de la juste répartition des charges entre le budget général et les budgets annexes. La FNCCR rappelle toutefois qu'il n'existe actuellement pas d'obligation de comptabilité analytique pour les services d'eau et d'assainissement, ni dans le cas de la gestion directe, ni dans le cas de la gestion déléguée. Il a déjà été indiqué ci-dessus que les rapports annuels des délégataires font très largement appel à des ventilations de charges sur la base de clefs de répartition (à la valeur ajoutée en général). Dans le cas des régies, la « péréquation budgétaire » pratiquée en l'absence de comptabilité analytique se limite au périmètre de la collectivité et reste donc maîtrisable par les élus. Dans le cas des services délégués, la même péréquation correspond à un périmètre généralement beaucoup plus large compte tenu de la taille des entreprises délégataires. La FNCCR estime que la comptabilité analytique pourrait améliorer la gestion des services d'eau et d'assainissement dépassant une certaine taille, mais il serait nécessaire de la mettre en œuvre dans tous les services quel que soit le mode de gestion.

Sur un autre plan, la Cour pointe des cas d'insuffisance voire d'absence de contribution du budget général au budget annexe de l'assainissement au titre des eaux pluviales lorsqu'elles sont acheminées et traitées dans des ouvrages unitaires. C'est effectivement critiquable ; malheureusement, les contraintes actuelles sur les budgets des collectivités, le renforcement probable des exigences réglementaires en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et la suppression vraisemblable de la « taxe eaux pluviales » (dans le cadre de la loi de finances pour 2015) vont dans le sens d'une impossibilité matérielle, pour les collectivités concernées, d'aller dans le sens de cette observation de la Cour.

Financement durable du service

En matière de recouvrement, la FNCCR ne peut qu'approuver la Cour lorsqu'elle signale à deux reprises l'inadaptation de l'application Hélios au suivi des impayés des factures d'eau émises par les régies, ce qui contribue à la dégradation du taux de recouvrement. Cette application n'a en effet pas été conçue pour gérer les titres de recettes multi-budgets (l'eau et l'assainissement font, sauf pour les petites collectivités, l'objet d'une facture unique mais qui relève de deux budgets annexes distincts, difficulté à laquelle s'ajoute depuis 2008 l'obligation d'individualiser l'encaissement des redevances pollution et modernisation des réseaux de collecte perçues pour le compte des agences de l'eau). L'information fournie par Hélios sur les paiements effectivement réalisés et sur les abonnés en situation d'impayé est souvent inexploitable ou génère des pertes de productivité catastrophiques pour les régies (et apparemment également au niveau des postes comptables). Or la qualité du recouvrement (y compris la mise en place d'une gestion sociale des abonnés en situation de précarité) nécessite une forte réactivité. Pour être efficaces, les relances, dans lesquelles les régies ne demandent qu'à être impliquées, doivent être engagées avant l'envoi des factures suivantes. Hélios entraîne également les mêmes difficultés pour le traitement des régularisations de factures (mensualisation, facturation intermédiaire estimée, résiliations d'abonnements,...). Pour autant, la FNCCR et ses membres ne sont évidemment pas hostiles à la dématérialisation qui doit participer à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique mais, sur le terrain, beaucoup ont du mal à comprendre que sa mise en œuvre se traduise aujourd'hui par une complexification des procédures, une perte de productivité et une baisse de la qualité du recouvrement. La FNCCR appelle donc à la résolution rapide de ces dysfonctionnements.

En matière de stratégie pour assurer la durabilité des services d'eau et d'assainissement, dans un contexte marqué par « l'effet ciseau » et la crise des finances publiques, la Cour observe que les investissements constituent trop souvent la variable d'ajustement, et que les montants qui leur sont consacrés sont déterminés non par les besoins patrimoniaux mais par les recettes disponibles (tarifs et subventions). Ce constat est malheureusement en grande partie exact, et il s'applique aux collectivités à la fois en gestion directe et en gestion déléguée. Même si l'obligation d'autonomie budgétaire devrait permettre de préserver les capacités d'investissement des services publics d'eau et d'assainissement, ces derniers sont effectivement contraints par la nécessaire limitation de l'endettement des acteurs publics, la baisse des subventions accordées aux services d'eau et d'assainissement par les agences de l'eau et les

départements, mais aussi par l'obligation politique et sociale de maîtrise des tarifs alors que de plus en plus de nos concitoyens peinent à payer leur factures notamment d'eau . Pour la FNCCR, la tarification sociale ne peut être envisagée comme un moyen de rendre supportable des augmentations massives des tarifs, en prenant le risque très réel aujourd'hui d'accroître toujours plus le nombre d'abonnés en difficulté.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES LANDES

En premier lieu, le Département rappelle à la Cour des comptes la légalité des régimes d'aides instaurés par le Conseil général, s'appuyant sur la décision du Conseil d'État du 12 décembre 2003, de celle du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 et celle de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 mars 2014.

Je tiens à signaler à ce titre que notre longue bataille avec la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau est terminée puisque cette Fédération n'a pas présenté de pourvoi en cassation de la décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 mars 2014 devant le Conseil d'État.

Dans son arrêt, la Cour administrative d'appel de Bordeaux autorise le Département à réserver la totalité de ses aides à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement collectif aux seuls services exploités en régie, tel que le fixent nos délibérations du 7 novembre 2008, et a précisé que l'ampleur des modulations pratiquées, compte tenu des taux et des plafonds institués n'est pas de nature à entraver la liberté de choix du mode de gestion de leurs réseaux par les collectivités bénéficiaires et demeure proportionnée au regard de la différence de situations entre les collectivités exploitant leurs services en régie ou en affermage.

Le Département souhaite rappeler que la politique menée depuis plus de 15 années en matière d'aides à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement collectif, a visé surtout à la sécurisation effective de l'alimentation en potable en qualité et quantité de la population, et le développement de l'assainissement collectif, malgré un territoire rural et un habitat particulièrement dispersé, tout en limitant les prix de l'eau et d'assainissement facturés aux consommateurs.

La politique départementale a ainsi permis le développement des dispositifs de collecte et de traitement des eaux usées sur de nombreuses

communes rurales, opérations qui n'auraient jamais pu voir le jour sans l'intervention publique.

Les données qui retracent l'évolution des différents modes de gestion, selon les services concernés (eau potable ou assainissement collectif) permettent bien de constater que les collectivités compétentes en eau potable et assainissement en régie ou qui ont décidé d'exploiter leur service régie ont fortement développé l'assainissement collectif, jugé moins rentable en raison des considérations démographiques et d'habitat sus rappelées. Ainsi, fin 2013, sur les 205 communes landaises assurant un service public d'assainissement collectif, 185 services sont exploités en régie communale ou syndicale contre 20 seulement en affermage.

Le Département signale que la capacité départementale de traitement des eaux usées est particulièrement importante, soit de 830 960 équivalents habitants pour une population de 387 929 habitants, soit un des meilleurs ratios de traitement observés sur les départements du Bassin Adour Garonne.

Concernant l'accroissement du nombre de communes exploitant leurs services en régie, le Département rappelle que cette évolution a concerné à la fois les collectivités, syndicats et communes d'une part et le SYDEC d'autre part.

Concernant les montants en jeu, le Département a effectivement attribué 17,8 M€ d'aides à l'investissement pour les opérations d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif sur la période 2008-2012, dont 49 % pour le SYDEC et 51 % pour les autres collectivités en régie, ce qui correspond globalement à la répartition du nombre d'abonnés entre ces différentes structures.

Le Département rappelle à la Cour des comptes qu'il aide ainsi indifféremment les collectivités en régie, communes, syndicats intercommunaux ou le SYDEC et les subventions sont attribuées par le Département en fonction des demandes présentées par les collectivités, suivant l'état d'avancement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif.

La politique menée par le Département des Landes en matière d'alimentation en eau potable et en assainissement collectif a permis de maintenir un prix de l'eau parmi les plus faibles du Bassin Adour-Garonne, avec un niveau d'équipement important.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'EXPLOITATION DE
LA RÉGIE D'EXPLOITATION DES SERVICES D'EAU DE LA
CHARENTE-MARTIME**

Depuis plus d'un demi-siècle le Syndicat des Eaux et la Rèse (régie du Syndicat des Eaux de la Charente-Maritime) assure la gestion directe des services d'eau et d'assainissement en proposant à chacune des collectivités adhérentes le même service à un prix identique. Une totale transparence budgétaire par le biais de l'autonomie financière de la RESE permet d'identifier d'une part le coût réel d'amortissement des biens portés par le budget syndical et d'autre part le coût réel d'exploitation des ouvrages au travers du budget annexe de la RESE. Pour la RESE cette péréquation est pratiquée sur un territoire de 365 communes représentant 150 000 abonnés (375 000 habitants). C'est donc sur ces bases de solidarité financière entre les communes et de redevance unique que ce service s'est construit.

Or, aujourd'hui les différentes lois ayant trait à l'intercommunalité et dont l'objectif est la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes font peser un risque majeur sur l'existence des syndicats en entraînant leur démantèlement en les dessaisissant automatiquement de leurs compétences par un transfert obligatoire vers des EPCI à fiscalité propre.

Si il s'agit bien de rationaliser les compétences et l'organisation des services il faut néanmoins être attentif à ne pas fragiliser les structures existantes sur des logiques de bassins et qui ont fait les preuves de leur efficacité, et de leur capacité (déjà) à générer des économies d'échelle.

Cette démarche contribuerait à une situation paradoxale et contre-productive puisque les grands syndicats départementaux comme le SDE 17 seraient réduits au même sort que tous les autres, alors que leurs compétences, leurs périmètres doivent au contraire être préservés, renforcés et ce, en cohérence avec l'objectif de rationalisation des intercommunalités.

Mettre en situation de concurrence les EPCI et les grands syndicats sur des compétences techniques est contre-productif. C'est sous l'angle de la complémentarité qu'il faut nous placer (les textes devraient prévoir que les syndicats soient l'alternative incontournable avant tout basculement des compétences aux intercommunalités).

En effet, depuis des décennies ces grands syndicats ont joué un rôle indispensable en matière de solidarité territoriale et se sont imposés

au fil du temps pour des raisons d'efficacité technique et économiques liées à l'organisation de services publics locaux efficaces.

Une toute autre risque de fragiliser, voire détruire des organisations qui aujourd'hui sont capables de favoriser les synergies, les économies d'échelles, la solidarité entre territoire urbain et rural.

Il ne faut donc pas complexifier la gestion des ouvrages et des services sur des périmètres « administratifs » sans vérifier la pertinence du territoire nouveau en matière de gestion d'eau et d'assainissement.

RÉPONSE DU MAIRE DE PLOUGUERNEAU

Suite au rapport de la Cour des comptes, réalisé en 2012, concernant la situation de Plouguerneau au regard de la gestion de l'eau et de l'assainissement, de nombreuses améliorations ont été apportées.

Un plan pluriannuel d'investissement va être finalisé début 2015 afin d'offrir une vision à long terme sur la gestion des équipements de distribution d'eau potable, intégrant en particulier une prévision de renouvellement des réseaux les plus anciens, notamment lors des programmes de réfections de voirie, mais aussi de remplacement de vannes et de compteurs.

Du matériel performant a été acquis (matériel informatique, loggers) afin de permettre une détection facilitée des fuites sur le réseau d'eau potable. Ces investissements vont se poursuivre en 2015 avec l'achat de loggers supplémentaires.

D'autre part, il est prévu la sectorisation des réseaux d'eau potable qui permettra une sécurisation du réseau et constituera une aide supplémentaire pour la détection de fuites.

Enfin, le relevé précis des réseaux d'eau et d'assainissement va être budgétisé dès 2015, l'objectif étant d'avoir une base de données fiable répertoriant de façon précise l'implantation et la profondeur des différents réseaux.

La commune de Plouguerneau a décidé d'intégrer dans ses priorités l'amélioration de la qualité de ses réseaux d'eau et d'assainissement, bien consciente que les investissements prévus permettront à terme une économie dans ce domaine.

RÉPONSE DU MAIRE D'USSEL

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt ce projet traitant de l'équilibre financier à long terme et de la sincérité des comptes. Je n'ai pas d'observation à porter à votre attention sur la partie spécifique à la commune d'Ussel. En revanche, sur la partie commune à toutes les collectivités, certaines informations me semblent parcellaires.

Ainsi, la partie traitant de l'équilibre financier à long terme indique que la situation financière des communes est globalement équilibrée même s'il existe des disparités. Je m'interroge sur la réalité de cette situation puisque plusieurs associations alertent l'opinion publique sur le faible taux de renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable. Ainsi, l'association « 60 millions de consommateurs » a lancé un site internet (www.prixdeleau.fr) dans lequel est répertorié le taux de renouvellement des réseaux d'eau par département. Il est ainsi constaté une forte disparité entre, d'un côté, le département du Loire et Cher qui aura renouvelé ses réseaux dans 715 ans et, de l'autre, celui des Pyrénées Orientales qui aura renouvelé ses réseaux dans 54 ans, la moyenne des durées de renouvellement se situant en moyenne autour de 100 à 300 ans.

L'insertion ne fait pas mention de ce point précis. Lorsque les communes devront engager les travaux de renouvellement des réseaux d'eau, sous la pression des abonnés constatant une dégradation de la qualité de l'eau, elles n'auront d'autre choix que de s'endetter puisqu'elles ne pourront pas augmenter le prix de l'eau dans des proportions considérables, d'autant plus que certaines doivent déjà l'augmenter pour stabiliser leurs recettes.

Nous connaissons déjà cette situation à Ussel où certains habitants rechignent à payer leur facture constatant que la qualité de l'eau s'est dégradée suite à l'absence de renouvellement suffisant des réseaux d'eau.

Vous constatez ensuite dans la partie sincérité des comptes que souvent les services d'eau et d'assainissement ne mettent pas en place des provisions. Or, il me semble que l'absence de provision est bien le signe de la faiblesse des ressources financières par rapport aux besoins de renouvellement des réseaux. Ainsi, la Chambre Régionale des Comptes dans son dernier rapport, préconisait à la Commune d'Ussel de mettre en place des provisions. C'est une chose que nous aurions fait si les ressources avaient été suffisantes sur la section de fonctionnement. Or, notre situation financière étant compromise, les provisions ne peuvent pas être mises en place.

Dans votre projet d'insertion, vous constatez également que les durées d'amortissement sont parfois trop longues, jusqu'à 150 ans, la moyenne se situant autour de 50 à 60 ans. Or, la nomenclature M49 fixe une durée d'amortissement des réseaux d'eau de 30 à 40 ans. Cela signifie donc que la plupart des services d'eau ne respecte pas ce principe. Là encore, les communes ont probablement augmenté leur durée d'amortissement pour alléger leurs dépenses de fonctionnement n'ayant pas les ressources suffisantes pour y faire face.

Le non-respect des règles comptables est à mon avis la conséquence du manque de recettes plutôt que du manque de professionnalisme des services financiers. Il convient dès lors de s'interroger si le principe de « l'eau paye l'eau » peut être tenable sur le long terme. Or, il n'est pas fait mention de l'ensemble de ces problèmes dans la partie « équilibre financier à long terme ». Il me semble pourtant primordial que ce sujet soit abordé et analysé en profondeur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON

L'action de la communauté urbaine de Lyon en matière d'assainissement s'inscrit dans l'évolution préconisée et les recommandations formulées par la Cour.

En effet, la programmation pluriannuelle des investissements et la mise en œuvre des plans de mandats ont permis au Grand Lyon de réaliser un volume très important d'équipements (près de 500M€ hors taxes en 8 ans), tout en préservant sa capacité financière. Les contraintes de mises aux normes des stations d'épuration ont conduit le Grand Lyon à prioriser ces projets : rénovation, construction, extension ou amélioration de stations d'épuration, pour disposer d'équipements modernes et très performants dans le traitement des eaux.

Si le renouvellement des réseaux constitue sans doute une priorité, le Grand Lyon enrichit actuellement la connaissance fine de l'état de son patrimoine par une démarche systématique de diagnostic. Cette dernière lui permettra de rationaliser le choix des équipements à renouveler, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements qui devra néanmoins rester compatible avec des capacités budgétaires qui, comme vous le savez, s'orienteront à la baisse au cours des prochaines années.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES

La Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire a engagé un contrôle sur le service de l'eau à Nantes Métropole en avril 2013 avec l'indication explicite qu'il s'agissait d'une démarche initiée dans le cadre d'une enquête nationale.

Après l'envoi par mes services des réponses faites aux différents questionnaires transmis par la Chambre, celle-ci a notifié à Nantes Métropole le rapport d'observations provisoires le 22 mai 2014 et ma réponse a été adressée le 17 juillet suivant. Le rapport d'observations définitives a été notifié le 7 octobre et ma réponse a été adressée à la Chambre le 7 novembre. Ce dossier doit encore faire l'objet de la communication légale à l'assemblée délibérante dans la séance prévue le 15 décembre prochain étant précisé que je viens de recevoir ce rapport d'observations définitives dûment complété de ma réponse ci-dessus mentionnée. Telle est en l'état la situation procédurale du contrôle dont il s'agit. J'insiste sur ce déroulé puisqu'il ne semble pas qu'au regard des dates, la Cour ait eu connaissance du rapport d'observations définitives et encore moins de la réponse de Nantes Métropole du 7 novembre. Il en résulte une information provisoire et incomplète de la Cour au sujet du contenu de ce contrôle, ce qui peut nuire à la pertinence de certaines observations émises au vu d'un tel contrôle inachevé.

Sur le fond, l'extrait n°25 évoque le cas nantais par deux fois : sur la question de la porosité des budgets d'une part (bas de la page 5 et haut de la page 6) et sur la question des tensions prévisibles en matière de financement du service d'autre part (bas de la page 7). Je reprendrai donc successivement ces deux points avant d'évoquer, pour conclure, quelques aspects plus généraux relatifs à la gestion du service de l'eau à Nantes Métropole.

Les tensions prévisibles en matière de financement du service

La Cour indique sur ce point que « tous les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à un effet ciseau entre des ventes d'eau, qui diminuent avec la consommation, et des charges d'exploitation, essentiellement des charges fixes, qui au contraire ont tendance à augmenter ». Elle illustre ce constat par le cas de la Communauté Urbaine de Nantes où « le coût d'exploitation du service rendu par m³ consommé est en progression de 14,4 % entre 2008 et 2012 en raison essentiellement de la diminution de la consommation par abonné qui était de 152 m³ en 2012 contre 177 m³ en 2008 ».

Sur cette question du financement des investissements et, plus généralement, de l'activité du service de l'eau sur l'agglomération nantaise, je me permets de développer quelques points essentiels qui s'y rapportent.

Dans mes réponses tant au rapport d'observations provisoires qu'au rapport d'observations définitives, j'ai longuement insisté sur le fait que, dans sa prospective, Nantes Métropole associe dépenses d'investissement et financements correspondants et ceci jusqu'en 2027. La Chambre a d'ailleurs noté à ce propos dans le rapport d'observations définitives (page 28) que les hypothèses retenues sont prudentes. Elle ajoute: « La prospective établie en 2014 par Nantes Métropole pour les années suivantes prévoit une légère diminution des ventes d'eau, les recettes correspondantes étant compensées par une hausse des recettes issues des abonnements ». Il est donc très largement inexact de parler de « tension » pour Nantes Métropole puisqu'il est au contraire établi que les perspectives d'évolution des dépenses et des recettes sont maîtrisées et que le travail prospectif mené intègre tous les facteurs d'évolution (dont notamment la baisse tendancielle et non contestable de la consommation mais aussi la programmation pluriannuelle des investissements).

Je relève aussi un autre facteur positif qui est le constat fait par la Chambre Régionale des Comptes relatif au ratio de désendettement (6,3 ans) qui est le signe de bonne santé financière du budget annexe de l'eau. Ce point est particulièrement important dans le contexte nantais actuel puisqu'il traduit la préoccupation de la collectivité de préserver des marges de manœuvre durables sur le financement des investissements à réaliser, dont ceux - très importants en cours - concernant l'usine de production d'eau potable. La prospective financière mise en place permet ainsi une maîtrise des charges et des produits dans la durée tout en garantissant un haut niveau de renouvellement du patrimoine. L'équilibre financier du service est ainsi garanti de façon optimisée tout en respectant la volonté affichée de limiter la progression de la facture d'eau à 2,5 % par an (la Chambre attestant elle-même que cet objectif est respecté, page 39 du rapport définitif).

Ensuite, il me semble judicieux de faire observer que la question du prix de l'eau reste un élément fondamental dans l'équilibre du service, ce qui, malheureusement à mes yeux, n'a pas été suffisamment souligné.

Si deux préoccupations déterminantes guident l'action de la collectivité à cet égard, à savoir le maintien des équilibres financiers du service puis la préservation des capacités d'investissement pour

l'entretien et la modernisation du patrimoine, on doit aussi (et peut-être surtout) garder le souci constant de limiter la dépense de l'usager.

Or, il faut préciser que le rapport d'observations provisoires de la Chambre ne comportait pas une seule phrase sur cette question essentielle du prix de l'eau et que c'est à la suite de l'observation à ce sujet dans ma réponse que le rapport définitif a intégré un simple ajout (deux lignes, page 39, précisant le prix de l'eau à Nantes, soit 3,28 €/m³). Il est à mes yeux étonnant et regrettable qu'une enquête portant sur les services d'eau ne mette pas davantage l'accent sur cette question essentielle, déterminante même, pour les usagers.

Le prix reste souvent en effet le critère d'appréciation le plus fiable, et ceci quelque soit la nature de la prestation concernée. C'est ainsi que pour en revenir à Nantes Métropole, il n'est pas inutile de relever que le prix du m³ à 3,28 € reste bien en-deçà du prix moyen relevé par la Cour elle-même (note 2 en bas de la page 1 de l'extrait) qui cite le prix de 3,78 €, étant ajouté que le critère qualitatif n'est pas ignoré non plus par Nantes Métropole puisque la Chambre relève la conformité de ces indicateurs de la qualité (page 14 du rapport définitif).

En conclusion, je souhaite relever dans le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes, quelques points significatifs concernant le service de l'eau à Nantes Métropole et qu'il me paraît pertinent de porter à la connaissance de la Cour dans le cadre de la présente réponse :

- des taux de conformité de la qualité de l'eau satisfaisants (page 14) ;*
- des niveaux de performance du service positifs (pages 14 et 16) ;*
- un niveau de satisfaction des usagers tout à fait satisfaisant (pages 17 et 24) ;*
- des effectifs stabilisés et une hausse limitée des charges de personnel (page 21) ;*
- des procédures internes en matière de commande publique respectueuses des règles prudentielles (page 26) ;*
- une capacité d'autofinancement satisfaisante (page 36) ;*
- un ratio de désendettement satisfaisant (page 37) ;*
- un prix de l'eau facturé à l'abonné inférieur à la moyenne des collectivités comparables (page 39) ;*

Toutes ces appréciations positives me permettent d'affirmer que les activités du service sont à l'évidence sous contrôle et maîtrisées. Cela est le résultat des efforts continus menés tant par la collectivité elle-même que par les agents qui œuvrent au quotidien.

Cette reconnaissance de la qualité du service est un encouragement à maintenir, et sans doute à améliorer si possible, ce niveau de performance.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLÉ NICE-CÔTE
D'AZUR**

Je vous précise que le document transmis n'appelle aucune observation de la part de la métropole Nice Côte d'Azur.

**RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
GRENOBLE ALPES MÉTROPOLÉ**

Je souhaite, par la présente, vous faire savoir que je n'entends pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SAINT-BRIEUC
AGGLOMÉRATION BAIE D'AMOR**

J'ai l'honneur de vous informer que les extraits de ce document n'appellent pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
DES EAUX DE LA RÉGION GRENOBLOISE (SIERG)**

Je partage globalement le contenu du rapport et les trois préconisations effectuées dans ce rapport au niveau national.

Je tiens à préciser deux points importants qui, à mon sens, devraient l'amender.

Concernant la réorganisation territoriale enclenchée par la loi RCT puis la loi MAPTAM et le projet NOTR, si elle est souhaitable, et

doit être plus prescriptive, il convient de rester très respectueux de l'histoire, des réalités fonctionnelles, des partenariats locaux et prudent dans la mise en œuvre.

L'exemple du SIERG est instructif car si la création des métropoles et la diminution des syndicats constituent une évolution significative, la situation est plus complexe et les évolutions en cours peuvent s'avérer contre-productives.

Si notre réalité reste marquée par une dispersion institutionnelle des acteurs du service public de l'eau dans la région grenobloise, l'histoire en la matière ne débute pas le 1^{er} Janvier 2015 avec la Métropole.

Le SIERG a, de longue date, agi pour faire évoluer cette situation.

On doit notamment pointer :

- sa démarche intercommunale et solidaire ancienne et avérée (le rapport d'observations provisoires de la CRC Rhône-Alpes Auvergne pointe le rôle central de notre structure intercommunale) ;*
- de la taille du réseau, du volume d'eau délivré, et nonobstant, de sa qualité et de la performance du service ;*
- du nombre de communes regroupées et de la solidarité que le SIERG a porté, de la sécurisation du réseau qu'il a financé ;*
- de son prix néanmoins maîtrisé (sur ce dernier point, il rétablit clairement le propos vis-à-vis de l'autre producteur majeur qu'est la Ville de Grenoble)*
- sa part active dans la période plus récente à la création de la Communauté de l'Eau Potable à l'échelle du SCOT de la région grenobloise et au SDCI Isère.*

Comme l'indique votre rapport, la mise en œuvre de la loi MAPTAM au 1^{er} janvier 2015 porte ses limites dans la rationalisation recherchée.

Le 1^{er} janvier 2015, il y aura retrait de plein droit du SIERG, des 26 communes membres à la fois de ce dernier et de la Métropole grenobloise.

Pourtant, un volume d'eau livré conséquent concerne deux communes (Crolles et Bernin) hors Métropole, situées dans le Grésivaudan.

De même, la réserve patrimoniale de l'Eau d'Olle inscrite au SDAGE et dont le SIERG est détenteur de la DUP est située hors périmètre de la Métropole.

Nous pensons que le schéma qui verrait un « découpage » du SIERG est fastidieux, complexe et assurément coûteux, qu'il met en cause l'intégrité opérationnelle d'un outil performant (Au-delà des indicateurs patrimoniaux légaux qui le démontrent encore dans son RPQS 2013, cas unique au niveau national, le SIERG détient la certification QSE Qualité Iso 9001, Sécurité OHSAS 18001 et Environnement Iso 14001 et est évalué 3/5 en Responsabilité Sociale et Environnementale RSE Iso 26000).

Cet outil a fait ses preuves, le périmètre actuel du SIERG et l'actionnariat de sa SPL montrent que le périmètre de la Métropole n'est pas le plus pertinent pour embrasser la problématique de l'eau.

Dans un contexte 2015 et suivantes, où la métropole aura mille autres sujets à enjeu à traiter (économie, urbanisme...), pour l'eau, un Syndicat mixte puissant (regroupant le SIERG et d'autres syndicats voisins et ne démantelant pas de ce fait leurs actifs, ressources patrimoniales, effectifs...) adossé à une SPL unique et performante nous semble l'outil le mieux adapté afin :

- d'éviter une phase transitoire complexe et inutile, au détriment d'une gestion efficiente et économique de la compétence de l'eau ;*
- de garantir au 1^{er} janvier 2015 la continuité du service public et la rationalisation attendue en matière de renouvellement et de gestion du patrimoine en maîtrisant le prix.*

La seconde remarque et je l'ai indiqué tant à l'auditeur qu'à la chambre elle-même lorsque j'ai, à ma demande, été auditionné, est l'effet ciseau qui affecte « le modèle française l'eau »

Notre syndicat a comme mission essentielle d'investir et de gérer, au service des communes adhérentes, un réseau performant à partir de sa ressource d'une exceptionnelle qualité.

L'ensemble de sa démarche est centré sur cette priorité.

Nous le savons : la durabilité patrimoniale passe par un niveau d'investissement régulier, significatif et courageux.

L'érosion constante des consommations (y compris dans une région à la démographie et à l'économie plus favorables qu'ailleurs sur le territoire français) met en cause cette logique et, chaque année nous y sommes confrontés pour construire notre budget.

Les aides de l'agence régulièrement ponctionnées par l'État sont insuffisantes.

À mon sens, si elles apporteront, je l'espère (cf. ci-dessus) des marges nouvelles, la démarche MAPTAM ou NOTR trouveront leurs limites car la mutualisation et la rigueur sont déjà les nôtres (avec un bilan chiffré mesurable en matière de dépenses de gestion, de charges financières et de personnel).

Ces efforts ne démentiront pas durablement le redoutable effet ciseau qui est d'autant plus posé que des communes ou collectivités ont pris dans le renouvellement de leurs réseaux des retards coupables.

Le récent congrès des maires 2014 le soulignait encore récemment : Il est fondamental pour une politique patrimoniale responsable qui n'impacte pas excessivement nos concitoyens que, notamment par les propositions de la Cour des comptes, le « modèle français » évolue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX DU TRÉGOR

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne souhaite pas apporter de réponse au rapport intitulé la gestion directe des services d'eau et assainissement : des progrès à confirmer, que vous m'avez fait parvenir.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU DE GRENOBLE

Je souhaite attirer l'attention de la Cour sur deux points qui caractérisent le service de l'eau grenoblois.

D'une part, notre expérience de travail, en concertation étroite avec le Comité des Usagers de l'eau potable qui réunit des représentants d'un collectif d'une vingtaine d'associations, instances consulaires, bailleurs sociaux, syndicats, consommateurs et citoyens peut être un modèle à promouvoir.

D'autre part, dans un contexte où les autorités organisatrices sont en surnombre, l'opportunité de l'usage de l'outil Société Publique Locale qui permet de concrétiser des partenariats public/public, sans transfert de compétence, nous semble novateur et approprié, à condition de

respecter les règles de contrôle analogue mais également en s'assurant d'une présence réelle des usagers dans les organes de gouvernance.

Concernant l'encadré sur « la gestion de l'eau sur le territoire de... » :

Parmi les acteurs locaux actuels de l'eau les plus significatifs sur le périmètre de l'agglomération élargie de Grenoble, on compte notamment pour la ville centre la SPL Eau de Grenoble issue initialement de Grenoble et de 4 communes fondatrices voisines (Sassenage, Varcès, Seyssins et La Tronche). Aujourd'hui 25 communes ont rejoint ladite SPL.

La couronne grenobloise, sous l'égide du SIERG, syndicat intercommunal de production d'eau de 33 communes, a créé sa propre SPL par transformation de la SEM Sergadi préexistante.

Le processus décidé en juillet 2013 et engagé depuis le 1er janvier 2014 de rapprochement entre les deux structures a été confirmé par les instances délibérantes respectives, qui ont approuvé les 18 et 19 novembre un projet de traité de fusion. Celui-ci acte l'absorption de la SERGADI par Eau de Grenoble pour créer une SPL unique à l'échelle de 65 communes. Les assemblées générales délibéreront le 19 décembre 2014 pour rendre cette fusion effective le 1er janvier 2015.

A la même date, par le jeu de la loi MAPTAM, la SPL aura pour actionnaire majoritaire la nouvelle Métropole de droit commun de Grenoble. Celle-ci disposera alors d'un opérateur public réunissant ainsi en une seule main une plateforme technique disposant de moyens matériels et humains importants et intervenant au-delà de son périmètre (49 communes) dans le respect des identités et des intérêts des autorités organisatrices voisines.

La Cour indique que « Quelques mutualisations de services ont aussi été engagées, à travers...la création de sociétés publiques locales de l'eau... » :

Au plan local et au vu du processus engagé (cf. supra) avec l'assentiment du comité des usagers de l'eau (collectif regroupant les représentants locaux d'associations nationales UFC, CGT, Eau secours, Chambre des métiers, bailleurs, etc.), l'outil SPL mis à disposition par le législateur présente des atouts majeurs :

- Il permet de regrouper des autorités organisatrices de SPIC pour l'exploitation des services publics de tailles diverses ; c'est un outil de solidarité locale ;

- Il permet une mutualisation « douce » préservant le principe de « libre administration » des collectivités et du respect du service de proximité cher aux territoires ;

- Il intègre l'hétérogénéité des niveaux de maturité des collectivités quant à leurs connaissances patrimoniales et comptables en permettant des tarifications différentes par secteur mais néanmoins engagées dans un processus d'harmonisation technique immédiat, et financier à terme.

Le renforcement de l'intercommunalité ne doit pas aboutir à rompre des solidarités déjà constituées ou en cours de constitution par une SPL. La société publique locale est un outil de rationalisation des organisations des services publics industriels et commerciaux dans le respect des libertés communales. Elle doit pouvoir être reconnue, lors de l'établissement des schémas départementaux de coopération intercommunale comme une possibilité de regroupement et de rationalisation de l'organisation des services publics.

Elle relève que « des services se sont aussi dotés d'outils de modélisation de l'évolution du prix de l'eau...comme à la Régie des Eaux de Grenoble » :

Le service rendu à l'utilisateur est très perceptible lors de l'arrivée de l'eau au robinet ou lors du raccordement au réseau d'égouts. Le service de l'eau va aujourd'hui de soi, pourtant une large proportion des consommateurs-usagers ignore les équipements techniques et les moyens humains nécessaires pour l'assurer au quotidien, ce qui porte en germe une remise en cause du financement de ces infrastructures par des usagers n'en connaissant ni le fonctionnement ni les coûts, ni les besoins de financement. À cet égard, Grenoble, organise depuis plus de quinze ans des réunions mixtes administrateurs élus – usagers utilisant le modèle précité en tant qu'outil pédagogique mais également outil d'aide à la décision pour allier le juste prix de l'eau à une politique d'investissements soutenue qui permet une réelle durabilité du patrimoine public. À contrario, dans un contexte plus large, le prélèvement 2014/2017 de près de 800 M€ sur la trésorerie des agences de l'eau, marque le non-respect par l'État du principe « l'eau paie l'eau » et de l'existence même des budgets annexes alimentés par les usagers de l'eau (et non le contribuable). Cette mesure prise par le truchement de lois de finances successives va réduire d'autant l'aide attribuée par les agences aux collectivités dans leur politique d'entretien du patrimoine public de l'eau. Concomitamment, le décret 2012-97 du 27 janvier 2012 instaure une obligation de rendement minimum des réseaux d'eau. L'utilisateur de l'eau va ainsi être doublement pénalisé...

En conclusion

À travers les trois commentaires qui précèdent on observe que le rapprochement des collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement n'est pas une fin en soi, si le but à atteindre n'est pas rappelé. C'est la complexité du secteur, par la multiplicité des acteurs, et le modèle économique, dans un contexte de réduction des consommations d'eau, qui incitent à regrouper les moyens techniques, humains, matériels et d'ingénierie publique nécessaires pour expertiser les réseaux, et optimiser les financements d'entretien et de renouvellement des réseaux.

À cet égard, la société publique locale, est un outil de solidarité technique qui permet aux collectivités, autorités organisatrices, de se regrouper sans recourir à des transferts de compétences. Cette alternative devrait être mieux prise en compte par les autorités lors de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

Enfin si les groupements constitués associent bien les élus locaux, les usagers n'ont actuellement leur place que dans des commissions consultatives. Or le regroupement d'autorités organisatrices va poser avec plus d'acuité la question du rôle des usagers dans la gouvernance du service, compte tenu de la distance accrue entre l'utilisateur et l'entité organisatrice du service. L'incitation à la rationalisation des services doit donc être accompagnée par les usagers dans la gouvernance publique des services, en leur ouvrant des sièges dans les instances délibérantes, sièges qu'ils pourvoient en désignant eux même leurs représentants. Cette posture est à recommander pour une appropriation réelle des problématiques du secteur de l'eau et pour un réel fonctionnement transparent des structures dans l'intérêt général des usagers.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'EAU DE PARIS

Ce document n'appelle pas de de ma part de commentaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE EAU DU PONANT

Au sujet des régies, le rapport évoque que « certaines règles budgétaires ou comptables ne sont pas respectées, ce qui peut affecter

substantiellement le résultat réel » : il est à noter que le changement de mode de gestion a été l'occasion pour Brest métropole océane de remettre complètement à niveau sa gestion patrimoniale. Les biens ont été réévalués et les amortissements et les provisions se font sous double contrôle du Trésor Public (l'audit récent a confirmé l'orthodoxie de la gestion d'Eau du Ponant) et d'un commissaire aux comptes qui certifie les comptes chaque année.

Sur le point portant sur la gestion des agents d'Eau du Ponant, il est à noter que le statut dont ils disposent découle en droite ligne de celui des agents de Veolia à qui Eau du Ponant devait garantir le maintien des droits acquis dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 1224-1 du code du travail : la Chambre régionale des Comptes n'a décelé aucune dérive lors du transfert, ni en termes d'effectifs, ni en termes de rémunération.

Enfin, la Chambre régionale des Comptes aurait pu utilement pointer les réels progrès pour la gestion publique que constitue l'expérience innovante d'Eau du Ponant, première SPL sur cette compétence, qui offre la puissance d'un outil public alliant la clarté et la rigueur de la comptabilité commerciale et la souplesse en termes de coopération territoriale (une mutualisation à la carte au service de collectivités ou groupements de collectivités dans une période de raréfaction durable de l'argent public et conforme aux souhaits exprimés tant par le législateur et la Cour prônant de telles mutualisations).

Il peut sembler dommage que la Chambre régionale des Comptes n'ait pas évalué les plus et les moins de ce mode nouveau de gestion, au-delà du contrôle traditionnel de gestion. L'innovation semblait mériter une telle expertise.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'EAU ET DE
L'ASSAINISSEMENT DE LA COMMUNE DE VANNES**

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas de commentaire particulier à émettre sur ce document.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE

En premier lieu, la raison d'être de l'agence est de mobiliser les maîtres d'ouvrages pour atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau, à savoir le bon état de la ressource en eau et des milieux aquatiques et littoraux.

Le code de l'environnement qui précise ces objectifs et les modalités d'intervention des agences, n'introduit aucune distinction quant à la nature du maître d'ouvrage et au mode de gestion mis en place (régie ou délégation de service public). L'agence n'a d'ailleurs pas noté de différence sensible entre les maîtres d'ouvrage selon leur appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories.

L'Agence de l'eau Seine-Normandie est donc parfaitement neutre sur ce critère et ne conditionne ses aides qu'en fonction des effets sur le milieu.

En ce qui concerne les recommandations émises par la Cour, l'Agence de l'eau Seine-Normandie fait les suggestions suivantes :

Sur le point 1 : il pourrait paraître utile de solliciter l'avis des instances de bassin dans le cas où des regroupements de services d'eau et d'assainissement seraient envisagés dans les SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale), afin de vérifier au-delà de la taille que le périmètre est pertinent vis à vis des enjeux de la Directive Cadre européenne sur l'Eau. Les débats en cours au parlement sur la réforme de l'organisation territoriale aborderont peut-être également ce sujet.

Le regroupement est a priori une bonne chose car il peut permettre d'optimiser les investissements à faire sur l'ensemble du système d'assainissement constitué des stations et des réseaux. Toutefois, il faudra évidemment être attentif à ce que cette optimisation soit effective et ne conduise pas à des solutions trop lourdes. En ce qui concerne l'eau potable, il faudrait aussi veiller à ce que l'accroissement du périmètre géographique ne favorise pas des abandons de captage au détriment d'actions de protection préventives. Il serait en effet plus facile, lorsque l'eau d'un captage n'est plus conforme aux normes de potabilité, de fermer le captage et d'en forer un autre plus loin.

Sur le point 3 : il pourrait être utile de prévoir que les programmes pluriannuels d'investissement intègrent bien une analyse financière comportant une phase rétrospective et une phase prospective, afin de prioriser les travaux à effectuer en fonction de la santé financière du

service, tout en maîtrisant l'évolution du prix de l'eau. Ces éléments pourraient alors figurer dans le rapport que présente le maire pour le vote du budget de l'année *n* accompagné des objectifs que se fixe le service pour ladite année;

Sur le point 4 : Tout en rendant obligatoire la production du rapport sur le prix et la qualité des services (RPQS) via SISPEA, comme le préconise la Cour, il pourrait être utile de prévoir la transmission au préfet du RPQS de l'année *n-1* en même temps que le budget de l'année *n+1* dans le cadre du contrôle budgétaire prévu par l'article L1612_2 du CGCT.

De plus, l'Agence de l'eau Seine-Normandie suggère que :

Dans l'attente du regroupement, ou tant que des petites structures perdureront, les agences, en apportant leur concours aux Conseils généraux, pourraient favoriser l'assistance technique locale aux petites structures (Via l'aide technique départementale,...);

Le principe même des agences de l'eau, qui constituent des mutuelles de l'eau à l'échelle des bassins, leur permet de répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les petites structures en termes d'investissement, de mise aux normes et de réhabilitation, du moins sur les questions d'assainissement, de traitement de l'eau et d'organisation de la protection préventive des captages. C'est ainsi que, comme le souligne la Cour des comptes, les agences de l'eau financent des projets structurants, mais continuent néanmoins de financer des projets en communes rurales, au titre de la Solidarité Urbain-Rural.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES ENTREPRISES DE L'EAU (FP2E)

Les entreprises de la FP2E (Lyonnaise des Eaux, Nantaise des Eaux Service, Saur France, Sejo, Sogedo et Veolia) apportent, en tant qu'opérateurs de services publics, une attention particulière aux observations de la Cour des Comptes qui servent de guide pour faire progresser les services publics d'eau et d'assainissement.

Nous avons donc fait une lecture attentive du projet d'insertion de la Cour, relativement à la gestion directe des services publics d'eau et d'assainissement, que vous avez bien voulu nous transmettre, ce dont nous vous remercions. En premier lieu, nous souhaitons souligner, qu'au regard de nos expériences de terrain, nous partageons la très grande majorité des observations de la Cour.

Nous pensons que la coexistence des deux modes de gestion, direct (régie ou quasi régie) et indirect, est un atout pour notre pays, sous réserve que la compétition s'instaurant naturellement entre eux ne soit pas biaisée par des règles fiscales différenciées ou des subventions discriminatoires. Ce point est particulièrement important à l'heure où la France entend promouvoir notre filière industrielle, employant 120 000 personnes et exportant son savoir-faire français dans le Monde entier.

Les remarques de la FP2E par rapport aux observations spécifiques formulées par la Cour vis-à-vis de la gestion directe des services sont détaillées ci-après.

1. Renforcement de la gouvernance des services

Nous souhaitons comme la Cour, et dans la lignée des normes internationales, une claire distinction entre le rôle d'autorité organisatrice qui incombe aux collectivités locales, et celui d'opérateurs, que ces derniers soient publics ou privés.

Le rapport souligne bien la nécessité des autorités organisatrices de structurer une gouvernance publique forte, permettant, notamment, une meilleure programmation des investissements et la fixation des objectifs de performance du service. Cet effort doit être réalisé par les régies car cette gouvernance s'instaure plus naturellement lorsque la collectivité décide d'externaliser son service. La distinction entre autorité organisatrice et opérateur y est alors structurelle.

Par ailleurs, la FP2E adhère à l'incitation de la Cour en matière de regroupement des services d'eau, notamment pour les plus petits d'entre eux. Cette évolution doit permettre à ces services, et notamment ceux gérés directement, d'améliorer leurs performances globales, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité de l'eau délivrée aux consommateurs (cf. rapport Ministère de la Santé, 2012, faisant apparaître que les services en régie ont neuf fois plus de non-conformités bactériologiques que ceux en délégation de service).

Pour autant, le regroupement des collectivités doit s'appréhender, en premier lieu, au regard d'objectifs techniques (interconnexion des réseaux, regroupement de la production d'eau) ou environnementaux (bassins versants, traitement des eaux usées). Il serait contestable de penser que le regroupement à une échelle administrative prédéfinie puisse apporter, à priori, de meilleurs résultats en matière d'efficacité locale ou de proximité avec les usagers.

2. L'évaluation de la performance

Nous croyons dans l'intérêt d'une comparaison objective des performances des différents services. À ce titre, nous nous associons aux recommandations de la Cour pour une mise en œuvre dans les services en régie et une remontée systématique vers l'ONEMA d'indicateurs de performance transparents, auditables et audités, et accessibles aux tiers. Notre profession est mobilisée, à la fois pour apporter des éléments exhaustifs et fiables aux collectivités délégantes (depuis 2002) et pour promouvoir la remontée des indicateurs dans le système d'information de l'ONEMA dont la qualité progresse.

Il est cependant important de noter la différence, de fait, entre des services en délégation recourant majoritairement à des systèmes de pénalités et de bonifications, au regard de l'atteinte de performances, et des régies ou ce type de systèmes incitatifs n'existent pas, ou peu. Il est, en effet, rare que les régies établissent des contrats d'objectifs et là où cela existe, ils ne sont assortis d'aucune sanction.

Dans ce même esprit, il apparaîtrait également utile, comme le suggère la Cour, que les opérateurs publics soient soumis aux mêmes exigences d'élaboration d'un rapport annuel que celles qui régissent depuis vingt ans les délégations de services publics.

Enfin, la constitution des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL), aujourd'hui absente dans de nombreuses régies, constituerait également une avancée précieuse pour la participation des parties prenantes. En comparaison, les délégations de services publics qui recourent obligatoirement à la saisine des CCSPL en amont de la procédure de compétition, bénéficient d'un avantage vis-à-vis de la démocratie locale de proximité. Une incitation à des clauses de rendez-vous pour statuer sur le mode de gestion lorsque ce dernier est une régie, avec saisine de la CCSPL, permettrait de résoudre cette asymétrie défavorable à la gestion publique. Dans le même état d'esprit, la durée des délégations de service public accordées à une SPL devrait être plafonnée (la SPL du Ponant bénéficie par exemple d'une délégation de 99 ans).

3. La nécessaire rigueur budgétaire

En matière de rigueur budgétaire, nous partageons l'avis de la Cour visant à accroître la rigueur budgétaire des régies, notamment en ce qui concerne les flux financiers entre les budgets annexes et le budget général.

La « porosité » budgétaire constatée par la Cour, outre le fait qu'elle va à l'encontre du principe de « l'eau paye l'eau », ne permet pas de répondre au principe européen du recouvrement durable des coûts. Elle ne participe pas, non plus, à la nécessaire transparence des prix des services d'eau et d'assainissement.

Cette rigueur est, pourtant, indispensable pour améliorer la comparaison entre les modes de gestion. Elle doit s'accompagner d'une égalité de traitement en matière fiscale et d'attribution de subventions publiques pour éviter les politiques discriminatoires, telles que celles pratiquées dans le Département des Landes. À titre d'exemple, les régies devraient systématiquement s'acquitter de la taxe foncière et de la contribution économique territoriale à l'équivalent des opérateurs privés.

Par ailleurs, les régies doivent améliorer leurs connaissances des réseaux et leurs pratiques d'amortissement, tant il est vrai que ces dernières sont souvent appréhendées comme des variables d'ajustement du prix du service de l'eau.

4. La distinction de la qualification des biens de la délégation

La FP2E adhère aux recommandations de la Cour visant à ce que les collectivités distinguent plus clairement la nature des biens du service confiés à l'opérateur (biens de retour, biens de reprise ou biens propres) afin de favoriser la clôture des contrats à leurs échéances, quel que soit le choix de gestion ultérieur. Cette évolution doit être commune pour les opérateurs, que ces derniers soient des entreprises, des SPL ou des SEMOP.

Nous notons cependant, avec satisfaction, que les nouvelles générations de contrats de délégation de services publics prennent généralement en compte, de manière assez précise, cette évolution attendue.

Conclusion

Notre profession adhère aux observations et aux recommandations proposées par la Cour.

Nous affirmons notre conviction quant aux performances d'un système reposant sur le libre choix des élus locaux, une mesure de performance fiable et transparente, et une compétition équitable entre opérateurs, quelle que soit la nature de leur capital.

En ce sens, abolir les distorsions des régimes fiscaux ou de subventions et promouvoir la comparaison des performances des

autorités organisatrices et de leurs opérateurs sont nécessaires, pour préserver la filière industrielle d'excellence française et sa compétitivité à l'international. C'est également une chance pour les régies municipales qui seront ainsi amenées à accroître leur rigueur budgétaire, à progresser en matière de qualité de service, de rapportage de la performance et d'information aux consommateurs.

Remarques diverses

Pour éviter toute erreur d'interprétation nous suggérons de remplacer dans « chaque commune ou autorité organisatrice étant libre d'exercer elle-même directement cette compétence en régie, ou de la déléguer », le terme « compétence » par celui de « mission » et de supprimer « commune ou ».

Nous suggérons de remplacer « stagnation des consommations » par « baisse des consommations ».

Il convient de rappeler qu'avant la création d'Eau de Paris, seule la distribution de l'eau faisait l'objet de délégations de service public. La production de l'eau était alors déjà gérée par une structure émanant de la Ville de Paris.
