



**HAL**  
open science

# Economie et organisation à l'échelle départementale du financement du renouvellement des réseaux d'eau potable

P. Debie, R. Risser

► **To cite this version:**

P. Debie, R. Risser. Economie et organisation à l'échelle départementale du financement du renouvellement des réseaux d'eau potable. Cemagref Editions, pp.76, 1991, Coll. Etudes du Cemagref, série Gestion des services publics, n° 1, 2-85362-246-0. hal-02576192

**HAL Id: hal-02576192**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02576192>**

Submitted on 24 Apr 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pub300003000



**Économie et organisation à l'échelle  
départementale du financement  
du renouvellement des réseaux d'eau potable**

*Philippe DEBIE, Rémy RISSER*



**CEMAGREF**



**E.N.I.T.R.T.S.**



# **ÉCONOMIE ET ORGANISATION À L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE DU FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT DES RÉSEAUX D'EAU POTABLE**

**Ph. Debié, R. Risser**

**Laboratoire Gestion des Services Publics**  
1 quai Koch - BP 1039 F - 67070 Strasbourg Cedex - Tél. : 88 25 34 74  
Télex 890 942 F - Télétex : 933 88 35 40 19 ENITRTS  
Télécopie : 88 37 04 97.



**CEMAGREF**

**CENTRE NATIONAL  
DU MACHINISME AGRICOLE  
DU GÉNIE RURAL  
DES EAUX ET DES FORÊTS**



**E.N.I.T.R.T.S.**

**ÉCOLE NATIONALE  
DES INGÉNIEURS  
DES TRAVAUX RURAUX  
ET DES TECHNIQUES SANITAIRES**

**Collection *ÉTUDES* série Forêt**

**N° 1 - Annales 1988, du département forêt**

**N° 2 - Le Massif Central Cristallin. Analyse du milieu - Choix des essences - Alain Franc**

**N° 3 - Les stations forestières du pays d'Othe - Denis Giraud**

**N° 4 - Culture d'arbres à bois précieux en prairies pâturées en moyenne montagne humide - J.-L. Guitton, G. Brethière, S. Saar**

**N° 5 - Annales 1989, du département forêt**

**N° 6 - Annales 1990, du département forêt**

Autres séries de la collection *ÉTUDES*

***Ressources en eau***

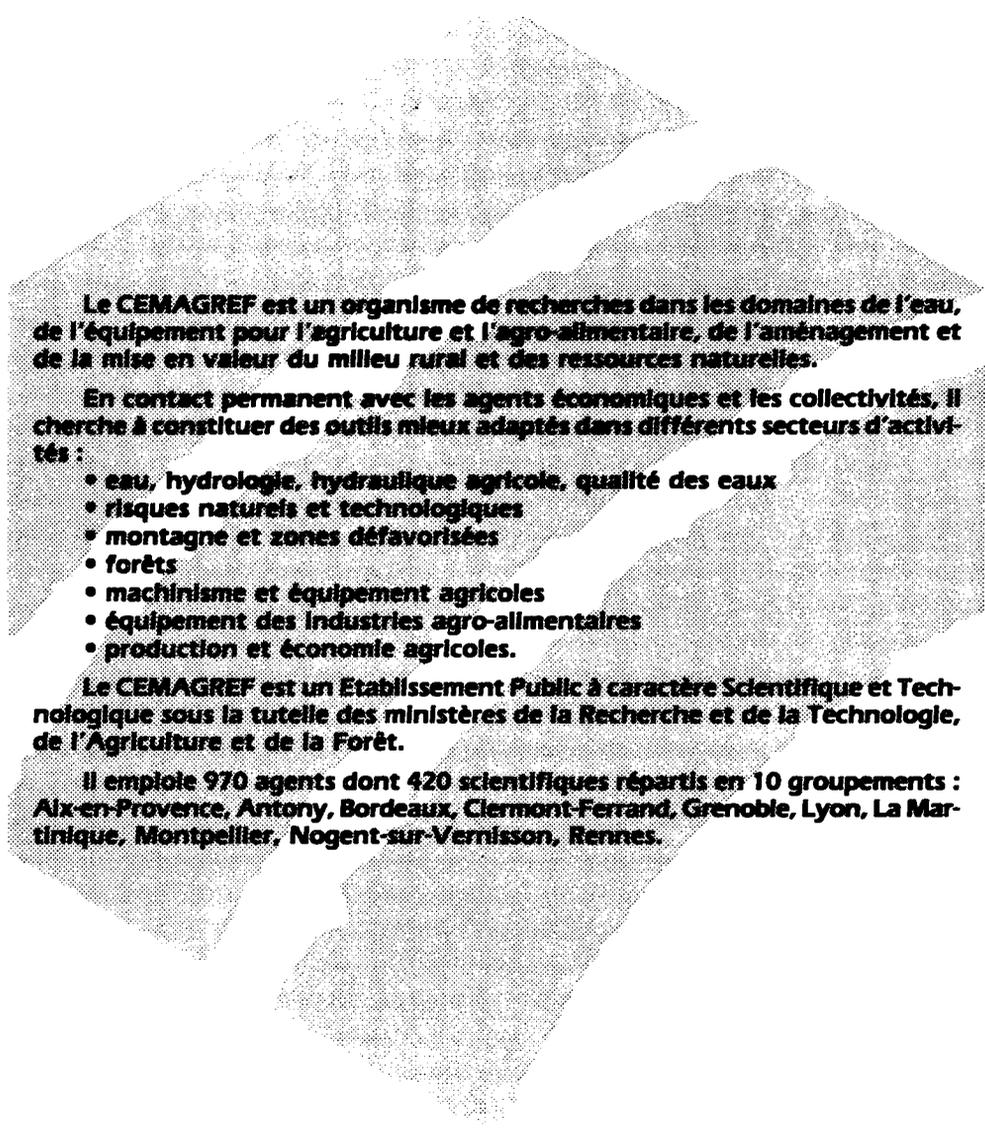
***Hydraulique agricole***

***Équipement des IAA***

***Production et économie agricoles***

***Machinisme agricole***

***Montagne et zones défavorisées***



**Le CEMAGREF est un organisme de recherches dans les domaines de l'eau, de l'équipement pour l'agriculture et l'agro-alimentaire, de l'aménagement et de la mise en valeur du milieu rural et des ressources naturelles.**

**En contact permanent avec les agents économiques et les collectivités, il cherche à constituer des outils mieux adaptés dans différents secteurs d'activités :**

- eau, hydrologie, hydraulique agricole, qualité des eaux
- risques naturels et technologiques
- montagne et zones défavorisées
- forêts
- machinisme et équipement agricoles
- équipement des industries agro-alimentaires
- production et économie agricoles.

**Le CEMAGREF est un Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique sous la tutelle des ministères de la Recherche et de la Technologie, de l'Agriculture et de la Forêt.**

**Il emploie 970 agents dont 420 scientifiques répartis en 10 groupements : Aix-en-Provence, Antony, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lyon, La Martinique, Montpellier, Nogent-sur-Vernisson, Rennes.**



SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION .....  | 7  |
| CHAPITRE 1 : LE SYSTEME DE LA VENDEE .....  | 9  |
| CHAPITRE 2 : LE SYSTEME DE LA CHARENTE-MARITIME .....                                 | 13 |
| CHAPITRE 3 : LE SYSTEME DE L'AUBE .....   | 17 |
| CHAPITRE 4 : LE SYSTEME DU RHONE .....  | 21 |
| CHAPITRE 5 : L'ECONOMIE DES SYSTEMES - ELEMENTS D'ANALYSE FINANCIERE .....            | 25 |
| CHAPITRE 6 : L'ORGANISATION DES SYSTEMES - ELEMENTS D'ANALYSE<br>ADMINISTRATIVE ..... | 33 |
| CONCLUSION .....  | 41 |
| ANNEXES .....   | 43 |
| TABLE DES ANNEXES .....   | 44 |
| TABLE DES MATIERES .....  | 71 |



## INTRODUCTION

Disposer d'une eau en quantité et qualité permettant de satisfaire les besoins est devenu une réalité pour la très grande majorité des communes françaises.

La phase de maturité relative dans laquelle la distribution d'eau potable en France se trouve désormais engagée correspond également à la montée en puissance d'une charge d'investissement qui s'est peu fait sentir jusqu'à présent : le renouvellement des réseaux.

Selon une première estimation globale, 24 % du "patrimoine-réseaux" français date d'avant 1939 (1). Par ailleurs, la reconstruction d'après guerre a souvent paré au plus pressé, au détriment de la solidité. Enfin, de nombreux services, notamment en milieu rural, desservent un territoire étendu tout en n'assurant pas pleinement l'entretien de leur réseau. Les deux décennies à venir apparaissent ainsi critiques car les limites de vétusté de certains équipements sont d'ores et déjà atteintes ou le seront prochainement.

Du point de vue financier, les enjeux sont également de taille. Les rares données disponibles montrent que les besoins de renouvellement devraient atteindre d'ici une à deux décennies un ordre de grandeur comparable aux besoins d'investissement neuf. Ces derniers continueront d'ailleurs à mobiliser une partie importante du financement disponible. Or, les collectivités distributrices rurales sont peu habituées à pratiquer l'autofinancement alors qu'elles doivent faire face à un coût du crédit qui n'a jamais été aussi élevé.

Répondre dans de bonnes conditions aux besoins de renouvellement suppose une connaissance et un suivi de la vétusté des équipements et, surtout, des décisions financières adaptées. A l'heure actuelle, très peu de services ruraux ont pris des dispositions en ce sens. Cette impréparation et un manque souvent chronique de moyens suggèrent que le recours à la solidarité constituera une solution privilégiée pour traiter du problème du renouvellement en milieu rural.

Le regroupement au sein de syndicats ayant une taille importante et parfois départementale (2) est un moyen qui a été employé par de nombreux services d'eau ruraux afin de desserrer la contrainte financière pesant sur eux et pour leur permettre d'assurer pleinement leurs responsabilités.

Par ailleurs, les mesures spécifiques d'aide ou de soutien votées par les Conseils Généraux ont joué un rôle important en milieu rural, rôle qui a été récemment confirmé et renforcé par les lois de décentralisation.

Cependant, la spécificité de l'investissement de renouvellement fait que la

---

1) CHAMBRE SYNDICALE NATIONALE DE L'HYGIENE PUBLIQUE : "Alerte", Paris, 1987.

2) C'est le cas, notamment, dans l'Ariège, l'Aube, le Bas-Rhin, la Charente-Maritime, la Haute-Garonne, les Landes, la Loire-Atlantique, le Morbihan, le Nord, le Puy de Dôme, la Vendée, la Vienne.

solidarité départementale ne saurait uniquement viser à pallier la rareté des ressources financières. En effet, de par son caractère foncièrement patrimonial, l'investissement de renouvellement met en jeu, plus que tout autre investissement, la responsabilité de la collectivité propriétaire. Il apparaît donc nécessaire de rechercher un équilibre entre l'indispensable solidarité financière et la responsabilisation souhaitable des collectivités distributrices.

A l'aide de quels systèmes (Quel montage économique ? Quelle organisation ?), un tel équilibre peut-il être mis en oeuvre dans le cadre des relations de solidarité existantes ?

La présente étude s'efforce d'apporter des éléments objectifs de réponse à la question précédente en faisant le point sur les 4 premiers systèmes départementaux spécifiques de financement du renouvellement mis en oeuvre récemment et en tirant de ces premières expériences un certain nombre d'enseignements.

Les 4 systèmes qui ont été étudiés durant l'année 1990 sont ceux de la Vendée, de la Charente-Maritime, de l'Aube et du Rhône (chapitres 1 à 4).

Les enseignements, qu'il nous a semblé utile de retenir, portent sur l'économie et l'organisation des systèmes (chapitre 5 et 6).

L'accent est mis sur les services d'eau ruraux et l'organisation de la solidarité à l'échelle départementale. Cependant, l'élus et le gestionnaire confrontés à la même question, mais dans des contextes différents, pourront trouver dans cette étude des éléments utiles de réflexion.

Cette étude n'aurait été possible sans la précieuse collaboration de Messieurs les Présidents du Syndicat départemental des distributions d'eau de l'Aube, du Syndicat d'Adduction, de Distribution d'Eau Potable et d'Assainissement de la Charente-Maritime, du Conseil Général du Rhône, du Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de la Vendée. Qu'ils en soient ici remerciés ainsi que MM. Belot, Delacroix, Duchamp, Esseyric, Gérard, Joder, Lapeyre, Launay, Mathieu, Miesch et Rey.

**CHAPITRE 1**  
**LE SYSTEME DE LA VENDEE**

**1. PRESENTATION GENERALE**

Le système de financement du renouvellement mis en place en Vendée est une création du Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de la Vendée (SDAEPV) dont les caractéristiques principales sont indiquées à l'annexe 1.

L'organisation du SDAEPV allie intercommunalité, à l'échelle départementale, et coopération avec le Département dans un cadre centralisateur.

**1.1 Une organisation intercommunale à l'échelle du département**

Le SDAEPV a pour origine le contexte hydrogéologique défavorable et la vocation touristique de la Vendée, tous deux ayant motivé la construction d'infrastructures communes (usine de production, barrages, interconnexion généralisée des réseaux). La solidarité étroite, nécessaire à cette réalisation d'ampleur, continue de s'exprimer sur le plan financier et administratif par :

- la pratique de la péréquation totale des charges des différents services distributeurs membres du SDAEPV et l'unification de leurs tarifs ;
- l'étendue de la mission du Syndicat. Le SDAEPV a pour mission générale de représenter les collectivités distributrices "avec l'accord de celles-ci dans tous les cas où les lois et règlements prévoient que les collectivités doivent être représentées" (article 2 du statut).

Outre la péréquation des charges et l'unification des tarifs, le SDAEPV a pour missions particulières : la gestion, à l'échelle départementale, des ressources en eau potable, la programmation des travaux de renforcement et d'extension et la répartition des crédits les finançant, le financement total ou partiel des travaux d'intérêt général, l'organisation nécessaire à la gestion et au secrétariat des services distributeurs, la fixation du règlement du service d'eau.

Du fait du mécanisme de péréquation-unification, le Service Public de l'AEP n'existe véritablement qu'à l'échelle du Syndicat. Les collectivités distributrices ne sont plus que des structures de représentation et d'expression des besoins locaux. Si le caractère fortement centralisateur d'une telle organisation dépossède les collectivités distributrices de la plupart de leurs attributions, ces collectivités sont néanmoins représentées au Comité syndical où elles détiennent, avec les représentants du Département, le pouvoir de décision. Le Service Public d'alimentation en eau potable est ici un service intercommunal à l'échelle départementale.

## 1.2 La coopération avec le Département

Le Conseil Général dispose d'une représentation importante à l'Assemblée Générale (huit membres sur une soixantaine) et de fait au Bureau du Syndicat (dont cinq membres sur huit sont également Conseillers Généraux). Le SDAEPV est donc un syndicat mixte (article L. 166-1 du Code des communes).

Par son aide financière, le Département joue également un rôle important en :

- ayant soutenu le Syndicat à ses débuts par l'octroi, jusqu'en 1980, d'une subvention d'équilibre. Le déficit du SDAEPV représentait jusqu'en 1971 environ 1/3 des recettes des ventes d'eau ;
- subventionnant 30 % des investissements d'extension et de renforcement.

Le Département laisse cependant une liberté entière de gestion au Syndicat comme l'attestent la spécialisation de son aide financière et son désengagement partiel (la subvention d'équilibre n'a pas été remplacée par une autre aide).

Le Département fait donc preuve d'une volonté de coopérer avec les collectivités distributrices, sans chercher à exercer une tutelle sur le SDAEPV où il détient pourtant une place centrale.

## 2. LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT

Le premier programme annuel de travaux de renouvellement date de 1985 (17,5 MF HT). Le programme 1991 s'élève à 20 MF HT.

Ces montants sont nettement inférieurs aux besoins estimés (voir annexe 2). Au-delà du motif financier, cet écart peut s'expliquer par la démarche curative et conjoncturelle pratiquée en matière de travaux.

La décision de renouveler se fonde sur deux critères généraux :

- la fréquence des casses et l'eau sale ;
- l'aménagement des bourgs (les canalisations les plus anciennes y sont souvent concentrées).

Les choix sont opérés en collaboration avec les sociétés gérantes et les maîtres d'oeuvre des collectivités distributrices qui proposent ensemble les priorités annuelles. Les élus n'interviennent pas à ce stade où les travaux de renouvellement sont coordonnés aux travaux prévus en matière de voirie, d'assainissement et d'aménagement des centres-bourgs. Cette réalisation conjointe permet d'économiser un tiers environ du coût du renouvellement.

Pour l'instant, le renouvellement a porté surtout sur les canalisations des centres-bourgs et sur les conduites de gros diamètre ("feeders").

L'absence de critères techniques précis et de démarche prévisionnelle est délibérée. Le Syndicat désire éviter des automatismes pour deux raisons :

- financement : les responsables du SDAEPV estiment ne pas pouvoir répondre aux demandes que l'adoption de critères précis provoquerait ;
- maîtrise du système : l'adoption de critères précis est ressentie comme

un facteur diminuant la marge d'appréciation du Syndicat en matière de définition des travaux. De plus, l'absence de critères précis permet de jouer sur la notion d'entretien à la charge du gérant.

### 3. LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUELEMENT

La construction du système financier propre au renouvellement a été motivée par la chute périodique du ratio de facturation (rapport des m<sup>3</sup> facturés aux m<sup>3</sup> produits). Sur le résultat du budget global de 1983, année où le ratio perd 5 points (de 0,84 à 0,79), est opéré le premier prélèvement pour renouvellement. Le premier programme date de 1985 (ratio de 0,79), les fortes gelées de l'hiver ayant souligné la dégradation de certaines parties du réseau et accéléré la création d'un système financier ad hoc. La situation budgétaire du Syndicat, excédentaire depuis 1981, et les prélèvements opérés depuis 1983 rendaient possible cette création.

Le résultat du budget global du SDAEPV est dégagé à partir de la balance des résultats excédentaires et déficitaires des services distributeurs membres. Le tarif unique est calculé afin d'équilibrer ce résultat global.

Le système financier propre au renouvellement repose sur deux sources :

- prélèvement sur résultat global. De 1985 à 1988, le Syndicat a financé au taux de 30 % le programme annuel de renouvellement au moyen d'un prélèvement sur le résultat global de l'exercice antérieur. Ce taux a été porté à 40 % depuis 1989. Naturellement, en fonction de la programmation des travaux et des prévisions budgétaires générales, le tarif pratiqué au sein du SDAEPV est ajusté afin de dégager l'excédent nécessaire au prélèvement ;
- emprunt. Les collectivités distributrices propriétaires des équipements à renouveler financent par emprunt le montant des investissements non couverts par le prélèvement. Le plus souvent, ces emprunts sont négociés globalement auprès des banques par le SDAEPV.

Le recours à l'emprunt est ici inévitable. Les services distributeurs ne pratiquent pas l'amortissement technique - ce qui les prive de toute source régulière d'autofinancement - et ils ne peuvent espérer l'aide du Département réservée aux investissements neufs.

Comme la charge d'emprunt de chaque service fait partie intégrante du mécanisme de péréquation-unification, les travaux de renouvellement sont, en fait, totalement pris en charge par la solidarité financière. Entre 1986 et 1989, le prix de l'eau a augmenté modérément, diminuant même en termes réels.

Le Syndicat n'autofinance pas à 100 % le renouvellement, l'emprunt jouant un rôle important, mais pourrait à terme l'envisager. Porter le taux du prélèvement à 100 % du montant des programmes éviterait de recourir à l'emprunt et permettrait donc à la solidarité financière d'économiser sur la charge des intérêts - sans pour autant déresponsabiliser les collectivités distributrices plus qu'elles ne le sont actuellement.

Le système financier est donc perfectible à terme au moyen de l'augmentation progressive du taux du prélèvement. Remarquons également que les gestionnaires du SDAEPV s'efforcent de régulariser les sommes affectées au renouvellement par la constitution d'un fonds de réserve dont la rémunération est à l'étude (placement en bons du trésor).

#### 4. CONCLUSION

L'organisation du système de financement du renouvellement est fortement centralisée. Le Syndicat sélectionne les travaux, définit le montant des programmes, décide du montant de l'autofinancement et intervient dans la négociation des emprunts. Pouvait-il en être autrement dans une structure construite sur la nécessité d'une cohérence entre des collectivités maîtrisant difficilement leurs ressources en eau ?

En termes financiers, cette centralisation possède des avantages non négligeables :

- sécurité : le risque financier lié aux besoins de renouvellement est couvert par une forte solidarité financière ;
- indépendance : la forte solidarité financière permet d'éviter l'aide du Département. Le financement du renouvellement relève d'une gestion intercommunale dont la cohérence à l'échelle départementale est garantie par la centralisation du SDAEPV ;
- économie : la centralisation est à l'origine d'économies d'échelle (réduction du coût des travaux, réduction du coût des emprunts) et s'accompagne de certains gains (moindre recours à l'emprunt, accès aux placements de trésorerie).

Le système demeure perfectible. A terme, il pourrait s'autofinancer à 100 % et éviter ainsi le recours onéreux à l'emprunt. Le coût généré par la centralisation en termes de désresponsabilisation des collectivités distributrices devrait également être considéré. Difficilement mesurable, cet élément est déterminant car les besoins de renouvellement sont liés à la manière dont les collectivités propriétaires entretiennent leur patrimoine.

CHAPITRE 2  
LE SYSTEME DE LA CHARENTE-MARITIME

1. PRESENTATION GENERALE

Le système de financement du renouvellement mis en place en Charente-Maritime est une création du Syndicat d'Adduction, de Distribution d'Eau Potable et d'Assainissement de la Charente-Maritime (SADEPACM) dont les caractéristiques principales sont indiquées à l'annexe 1.

L'organisation du SADEPACM allie intercommunalité, à l'échelle départementale, dans un cadre souple, et assistance du Département.

1.1 Une organisation intercommunale à l'échelle du département

Outre des services administratifs généraux, le SADEPACM offre également à ses membres la possibilité d'opter pour deux services "à la carte" :

- une régie d'exploitation. Elle joue un rôle comparable à celui d'un fermier, les investissements restant à la charge des collectivités distributrices. La plupart des services distributeurs membres du SADEPACM adhère à sa régie (voir annexe 1) ;
- un fonds de péréquation des charges d'emprunt. Il a pour objet d'assurer le remboursement solidaire des emprunts contractés par les services distributeurs. D'abord réservé aux programmes de première desserte, ce fonds a été étendu en 1976 aux programmes d'extension et de renforcement. Il est alimenté par :
  - \* une aide du Département équivalente au montant des 5 premières annuités (capital + intérêts) des emprunts contractés par chaque service distributeur membre du fonds ;
  - \* le produit d'une surtaxe au m<sup>3</sup> prélevée par chaque service distributeur membre du fonds. Le montant S de cette surtaxe est calculé annuellement de la façon suivante :

$$S = [A(1 + 0,1) - C]/M$$

- où :
- A : somme des annuités (capital + intérêts) à payer dans l'année par les services distributeurs membres du fonds ;
  - C : montant de l'aide annuelle du Département au fonds ;
  - M : nombre de m<sup>3</sup> distribués dans l'année par l'ensemble des services distributeurs membres du fonds ;

L'aide du Département correspondant aux 5 premières annuités est versée directement aux collectivités bénéficiaires. Le fonds de péréquation prend en charge les annuités restantes, moyennant une majoration globale de 10 %. Les emprunts sont contractés directement par le

SADEPACM qui met le capital à disposition des collectivités distributrices.

Seuls 4 services distributeurs membres du SADEPACM n'ont pas adhéré à son fonds de péréquation.

Le SADEPACM est un syndicat intercommunal à l'échelle départementale où la solidarité financière repose sur une base volontaire et différenciée selon les besoins. Soutenant le fonds de péréquation, le Département assiste activement le Syndicat.

## 1.2 L'assistance du Département

Dans la foulée de la création du SADEPACM, pour laquelle il a joué un rôle moteur, le Conseil Général a arrêté sa politique d'aide aux travaux d'adduction d'eau potable. Issu de cette politique, le règlement exprime clairement la dépendance du SADEPACM en :

- instituant le fonds de péréquation et en définissant la mission du Syndicat et les obligations des collectivités distributrices adhérentes à l'égard de ce fonds (article 4) ;
- conférant au Département la programmation des travaux de renforcement et d'extension (additif de 1976 au règlement initial) ;
- conférant au Département le pouvoir de modifier à tout moment le règlement et donc, également, la mission et les attributions du Syndicat (article 10).

## 2. LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT

Le premier programme annuel de travaux de renouvellement date de 1989 et atteignait 6,5 MF TTC. Ce montant est inférieur aux besoins estimés (voir annexe 2), lesquels ont pourtant été ramenés à 20 MF/an sur une période de 15 à 20 ans. Cependant, les critères de choix des travaux sont extrêmement précis.

Les responsables du Syndicat désirent éviter tout dérapage ("déguisement" des travaux de renouvellement en travaux de renforcement) et accumuler une information précise sur les réseaux, indispensable à la planification pluriannuelle envisagée.

La volonté de mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle des travaux fondée sur une démarche patrimoniale est ici manifeste, même si la pratique ne peut ignorer les nécessités curatives.

Dans cette optique, le renouvellement est défini avec précision du point de vue des opérations prises en compte, des critères d'appréciation de la nécessité de renouveler et du diamètre des canalisations (voir annexe 3).

Ces dispositions insistent sur la motivation technique nécessaire à l'engagement des opérations de renouvellement. La réalisation anticipée de ces opérations peut cependant être tolérée lorsqu'elle est justifiée par des travaux de voirie. L'attribution des concours financiers traditionnels et spécifiques constitue dans ce cas un élément privilégié d'appréciation du délai d'anticipation proposé (voir annexe 3).

Le soin apporté à la définition des opérations de renouvellement et à l'appréciation de leur opportunité doit être rapproché des exigences de la procédure d'instruction (voir annexe 3) qui a été conçue autant pour contrôler les demandes des collectivités distributrices que pour acquérir des informations destinées à améliorer l'estimation des besoins et la planification des travaux.

Le SADEPACM assure la maîtrise d'ouvrage et remet les portions de réseaux remplacées à la collectivité propriétaire (voir annexe 4). Ceci permet d'assurer une gestion cohérente des crédits affectés au renouvellement.

### 3. LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT

Le système financier propre au renouvellement est greffé sur le fonds de péréquation mais ne peut bénéficier de l'aide du Département. En effet, l'additif de 1976 au règlement départemental relatif à l'octroi de subventions exclut explicitement les travaux de renouvellement (article 11).

Le système géré par le SADEPACM est destiné à financer l'intégralité des travaux de renouvellement à partir de quatre sources :

- **prélèvement sur excédents.** Les annuités d'emprunt servant au calcul de la surtaxe de péréquation sont toutes majorées de 10 %. Comme les frais de gestion du fonds de péréquation sont fixés à 5 % de ses recettes annuelles, le budget du fonds est systématiquement excédentaire ;
- **emprunt.** Les emprunts sont contractés par le SADEPACM qui remet le capital aux collectivités bénéficiaires. Les annuités (capital + intérêts) des emprunts finançant les travaux de renouvellement sont prises en charge par le fonds de péréquation et ceci dès la première annuité.

La surtaxe de péréquation est unique et sert aussi bien à financer les travaux d'investissement neuf que les travaux de renouvellement. Cependant, le Syndicat individualise dans son budget un compte exclusivement affecté au renouvellement.

Les collectivités distributrices partiellement ou totalement équipées d'un réseau à la date de leur adhésion au fonds de péréquation sont autorisées à percevoir une surtaxe réduite :

- subventions éventuelles de l'Etat, du Département, d'établissements publics et privés, fonds de concours de collectivités, participations de particuliers ;
- part du FCTVA représentative des dépenses réalisées pour le renouvellement.

Grâce à l'excédent cumulé du fonds de péréquation, le système de financement du renouvellement aurait pu, dès sa création, financer le programme de 20 MF. Cet objectif pourra rapidement être atteint sans trop recourir à cet excédent et sans que la surtaxe, et donc le prix de l'eau, n'augmente trop brutalement (voir tableau 1).

#### 4. CONCLUSION

Tout comme en Vendée, l'organisation du système de financement du renouvellement relève de l'intercommunalité, à l'échelle départementale, sans

Tableau 1 : Simulation du système de financement du renouvellement du SADEPACM

| Rang de l'année  | 0  | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | n    |
|--|----|------|------|------|------|------|------|
| Part de la surtaxe correspondant au renouvellement (en F/m3)             | 0  | 0.21 | 0.43 | 0.64 | 0.93 | 1.21 | 1.21 |
| Produit de la part de la surtaxe correspondant au renouvellement (en MF) | 0  | 3    | 6    | 9    | 13   | 17   | 17   |
| Prélèvement sur excédents (en MF)  | 20 | 17   | 11   | 8    | 4    | 0    | 0    |
| Part du FCTVA (en MF)  | 0  | 0    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |
| TOTAL (en MF)  | 20 | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   |

intervention du Département. La centralisation et l'autonomie du système sont cependant moins importantes qu'en Vendée. Même s'il ne subventionne pas les travaux de renouvellement, le Département contrôle le fonds de péréquation dont il a élaboré les statuts. Mais une initiative, visant une centralisation accrue au moyen du transfert au SADEPACM de la propriété de la totalité des réseaux anciens et rénovés, a été repoussée.

Le système géré par le SADEPACM est cependant suffisamment centralisé pour procurer les mêmes avantages en termes de sécurité, d'indépendance et d'économie financières que le système vendéen. Comme ce dernier, il demeure perfectible. Le produit de la surtaxe de péréquation pourrait être versé aux services distributeurs pour financer leurs travaux de renouvellement et non pour rembourser les emprunts finançant ces travaux. Le recours à l'endettement est inutile dans un système qui dispose d'une réserve lui permettant d'être opérationnel immédiatement et qui tend à planifier ses besoins.

CHAPITRE 3  
LE SYSTEME DE L'AUBE

### 1. PRESENTATION GENERALE

Le système de financement du renouvellement mis en place dans l'Aube est une création du Syndicat départemental des distributions d'eau de l'Aube (SDDEA) dont les caractéristiques principales sont indiquées à l'annexe 1.

L'organisation du SDDEA est purement intercommunale dans un cadre très souple. Le Syndicat offre à ses membres des moyens de représentation fédérative ainsi que des moyens d'assistance à la demande (1). Le SDDEA traite exclusivement les problèmes que les communes et syndicats adhérents n'ont pas les moyens de résoudre seuls.

Ainsi, malgré l'échelle départementale du SDDEA, chaque collectivité distributrice reste complètement maîtresse de ses décisions. Le Syndicat ne s'y substitue qu'à sa demande.

### 2. LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT

Dans un premier temps, le SDDEA a arrêté à 10 MF/an le montant du programme de renouvellement souhaitable malgré une évaluation concluant à des besoins beaucoup plus importants (voir annexe 2). Cet écart est motivé par des raisons financières mais aussi par l'autonomie totale des collectivités distributrices en matière de choix des travaux.

Cette autonomie explique l'absence de démarche homogène et la dérive sensible (entre 6 à 10 MF/an) consistant à "déguiser" les travaux de renouvellement (non subventionnés) en travaux de renforcement (suventionnés).

L'action du SDDEA s'est concentrée naturellement sur les aspects financiers, domaine où le Syndicat avait la possibilité de promouvoir une gestion cohérente du renouvellement tout en respectant l'indépendance des collectivités distributrices.

### 3. LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT

Plusieurs projets de création d'un système de financement du renouvellement ont été étudiés. Leur vocation incitative commune les rend tous intéressants à étudier.

---

1) L'assistance aux SPIC est organisée dans le cadre d'une régie du SDDEA et concerne les domaines techniques, juridiques, financiers, administratifs et la maîtrise d'ouvrage.

### 3.1 Le projet de l'Agence de Bassin

Constatant le vieillissement des réseaux, l'Agence de Bassin Seine-Normandie a voulu mettre en place un système incitant les collectivités distributrices à une démarche prévisionnelle. Les réflexions de l'Agence s'inséraient dans le cadre des orientations du VI<sup>e</sup> plan de l'eau en cours d'élaboration (1992-1996).

Le système de financement du renouvellement, envisagé sous l'impulsion de l'Agence (1), reposait sur l'idée d'un fonds d'épargne volontaire créé dans le cadre du SDDEA et permettant de soustraire les réserves des services distributeurs à l'érosion monétaire. Ce fonds aurait été complété par l'octroi de prêts, à des taux bonifiés proportionnellement à l'épargne individuelle.

L'ensemble apparaissait suffisamment attractif pour inciter les collectivités distributrices à y participer sur une base volontaire.

Le projet a été réexaminé par le SDDEA, le Conseil d'Administration de l'Agence ayant souhaité que celle-ci ne s'engage pas dans sa réalisation.

### 3.2 Le projet du SDDEA

Le projet du SDDEA vise à concrétiser celui de l'Agence de Bassin en demandant au ministre des finances d'autoriser le volet "épargne" et en élaborant une convention avec le Département pour le volet "emprunt". Le projet du SDDEA est cependant original car il cherche à rémunérer l'épargne volontaire des services distributeurs et donc à instaurer un mécanisme évitant une hausse brutale du prix de l'eau à chaque opération de renouvellement.

#### 3.2.1 L'épargne rémunérée

Selon le projet, chaque collectivité adhérente verserait au SDDEA tout ou partie de ses excédents en ayant soin de conserver des ressources suffisantes au paiement rapide des fournisseurs. La collectivité distributrice aurait librement défini le montant de ses versements, lesquels devaient demeurer au fonds collectif pendant une durée convenue à l'avance. En cas de retrait anticipé, le taux de rémunération de l'épargne individuelle aurait été minoré, voire même annulé.

Le fonds collectif d'épargne géré à titre gratuit par le SDDEA aurait opéré des placements en valeurs autorisées par l'administration des finances. Le produit de ces placements aurait été réparti entre les collectivités distributrices en fonction des montants et des durées des apports individuels. Ainsi, un service distributeur souhaitant réaliser des travaux de renouvellement aurait reçu du SDDEA, sur simple demande, un financement pouvant atteindre, au plus, la totalité de ses dépôts augmentée de sa quote-part du produit de l'épargne collective.

---

1) Un groupe de travail réunissant l'Agence, la DDAF, le SDDEA et le Département était constitué afin de tester un montage susceptible de se généraliser à l'ensemble du bassin. L'ébauche du système financier a été présentée par H. MANEGLIER : "Autofinancement et amortissement des réseaux des collectivités locales", in : "Coût et prix de l'eau en ville", Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1988, pp.174-8.

Dans un tel système, le SDDEA aurait joué un double rôle d'intermédiation financière :

- entre les collectivités distributrices, puisqu'il aurait prêté les réserves des unes aux autres ;
- entre les collectivités distributrices et le Trésor, puisque le fonds aurait ouvert, à tous les services distributeurs du SDDEA, l'accès aux placements financiers.

Le SDDEA n'a pas donné suite au système projeté qui conduisait à des mouvements financiers multiples et compliqués, et qui n'était pas sans poser de sérieux problèmes :

- rôle de banquier non conforme au principe de spécialité des établissements publics. Le statut du SDDEA (article 3 alinéas 3, 7 et 11) lui reconnaît cependant une compétence en matière de renouvellement et de gestion financière ;
- atteinte à l'interdiction faite aux régies directes de réaliser des placements budgétaires. Le SDDEA aurait utilisé son statut d'EPIC pour permettre aux régies directes de réaliser, par son intermédiaire, des placements rémunérés qui leur sont généralement interdits (voir chapitre 6) ;
- non-respect de l'interdiction faite aux collectivités et établissements publics de s'octroyer des prêts entre eux.

On mesure ainsi la portée d'un projet qui, s'il avait pu se réaliser, aurait constitué un élément de remise en cause plus générale des pratiques.

### 3.2.2 L'emprunt bonifié

Ce second volet concevait l'emprunt comme un instrument évolutif et temporaire destiné à catalyser le démarrage du système, en rendant ce dernier plus attractif et immédiatement opérationnel, jusqu'à ce que les collectivités distributrices aient pu, par leur épargne, autofinancer complètement leurs travaux de renouvellement.

Selon le projet du SDDEA, les collectivités distributrices recevaient des prêts à 10 ans à taux bonifiés par le Département et le Syndicat. Ces prêts proviendraient de ressources que le SDDEA aurait empruntées auprès d'établissements financiers mis en concurrence. De ce fait, les conditions de marge bancaire et de gestion de la dette auraient été meilleures que si les collectivités distributrices avaient contracté séparément.

Le montant du prêt bonifié qu'une collectivité distributrice pouvait recevoir aurait été plafonné au double du montant de ses apports au fonds d'épargne. Si la demande globale des collectivités distributrices avait été plus forte que l'offre, cette dernière aurait été répartie proportionnellement aux apports au fonds d'épargne. Ainsi, l'emprunt aurait également joué un rôle incitatif à l'épargne.

Un tel montage avait l'intérêt de susciter une responsabilité entière des collectivités distributrices en matière d'emprunt. Les aides octroyées auraient eu, en effet, une vocation incitative plutôt que palliative, à l'inverse des pratiques traditionnelles.

### 3.3 Le système finalement mis en oeuvre

Le système de financement du renouvellement finalement mis en oeuvre par le SDDEA est plus décentralisé que les projets antérieurs, conformément à la tradition du Syndicat. Le dispositif adopté ne constitue plus véritablement un système d'ensemble car l'épargne et l'emprunt ne sont plus liés l'un à l'autre. L'emprunt perd son effet de levier alors que l'idée d'un fonds collectif d'épargne disparaît complètement.

Côté épargne, le système comprend l'autorisation accordée par le TPG aux seuls services syndicaux de placer leurs réserves en valeurs du Trésor. L'autorisation a été obtenue pour l'ensemble des services syndicaux mais les placements se font individuellement auprès du Trésor, avec une coordination, mais pas de centralisation, au niveau du SDDEA.

Le mérite du système est donc d'avoir fait avancer la réflexion sur l'épargne rémunérée et d'avoir concrètement ouvert aux services syndicaux l'accès à une pratique avantageuse (voir chapitre 6).

Côté emprunt, le SDDEA et le Département ont chacun décidé d'accorder une bonification de 2,5 points du taux des emprunts. Le SDDEA finance cette aide sur ses ressources générales, c'est-à-dire grâce aux cotisations des collectivités membres. Si les demandes de prêts bonifiés dépassaient le montant maximum affecté au financement du renouvellement, elles ne seraient satisfaites qu'au prorata de ce montant.

### 4. CONCLUSION

Dans l'Aube, tout comme en Vendée et en Charente-Maritime, l'organisation du financement du renouvellement est intercommunale, à l'échelle départementale. Cependant, le SDDEA repose sur un cadre plus souple et plus décentralisé, et donc tient compte d'une solidarité moins développée. Cela a conduit le Syndicat à explorer des solutions originales fondées sur l'incitation financière, la participation volontaire et la responsabilité des collectivités distributrices.

Il est regrettable que ces caractéristiques n'aient pu s'exprimer par la création d'un fonds collectif d'épargne. Un tel fonds aurait sans doute eu plus de chances de succès s'il avait été soutenu par une structure laissant moins d'autonomie financière aux collectivités distributrices (le SDAEPV envisage de placer ses excédents, le SADEPACM place ceux du fonds de péréquation depuis 1970). Alors que l'investissement de renouvellement met en jeu la responsabilité individuelle des collectivités à l'égard de leur patrimoine, les contraintes institutionnelles privilégient, paradoxalement, les systèmes les moins responsabilisants (les plus centralisés).

Dans ces conditions, le système finalement adopté possède une certaine harmonie. Il conserve intacte l'autonomie des collectivités distributrices tout en leur offrant une ressource d'investissement peu onéreuse grâce au niveau élevé de la bonification du taux des emprunts. Au regard du développement des besoins de renouvellement, on peut cependant s'interroger sur le coût à long terme d'un tel système.

CHAPITRE 4  
LE SYSTEME DU RHONE

1. PRESENTATION GENERALE

Le système de financement du renouvellement mis en place dans le Rhône est une création du Conseil Général. Malgré une pratique éprouvée de travail en commun, il n'existe pas de syndicat à grande échelle rassemblant les services distributeurs ruraux et semi-urbains (voir annexe 1).

L'aide accordée aux travaux de renforcement met en lumière la politique générale du Département en matière d'alimentation en eau potable.

Les travaux de renforcement sont subventionnés en fonction du niveau du prix de l'eau (voir tableau 2).

Tableau 2 : Variation du taux des subventions accordées dans le Rhône par le Département aux travaux de renforcement

| Prix du m3 d'eau potable | Montant de la subvention<br>(en % du montant de l'investissement) |
|--------------------------|---|
| de 2,20 à 4,40 F         | 20 %  |
| de 4,41 à 5,50 F         | 30 %  |
| de 5,51 à 6,50 F         | 40 %  |
| au-dessus de 6,50 F      | 50 %  |

L'objectif visé est double : inciter les services distributeurs à répercuter l'intégralité de leurs coûts aux usagers (vérité du prix) tout en évitant une trop forte dispersion des prix de l'eau dans le département (effet de péréquation).

2. LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT

Le premier programme annuel de travaux de renouvellement date de 1987 (13 MF). Le programme 1990 s'élevait à 44 MF. L'écart entre ces montants traduit la montée en puissance du système de financement. Son régime de croisière devrait normalement se situer aux alentours des 60 MF/an correspondant à l'évaluation des besoins (voir annexe 2).

La maîtrise du système de financement confère au Département un rôle central en matière de programmation des travaux. Il sélectionne les projets avec l'appui de la DDAF et de chargés d'études. Cependant, la formulation des

projets reste à l'initiative des collectivités distributrices. De ce fait, la pratique du renouvellement est curative et conjoncturelle, les travaux étant effectués au coup par coup et au gré des circonstances, en fonction :

- des fuites et manques d'eau ;
- de la fréquence des casses et du nombre d'interventions déjà effectuées sur un même tronçon. Une fois les travaux de renouvellement terminés, il a souvent été constaté l'apparition de casses en chaîne sur le même réseau à la suite, vraisemblablement, du branchement des canalisations neuves aux anciennes ;
- des réfections de voirie. Personne ne voulant prendre la responsabilité d'ouvrir à nouveau la voirie après sa réfection, on profite des travaux de voirie pour renouveler les canalisations qui paraissent en mauvais état.

Cette pratique du renouvellement s'explique en partie par la mauvaise connaissance des réseaux. Pour cette raison, la DDAF et le Département insistent auprès des collectivités distributrices et des gestionnaires privés pour obtenir un descriptif des canalisations remplacées. Une méthodologie de diagnostic des réseaux a également été élaborée (voir annexe 4). On attend de ces deux dispositions des éléments qui permettront d'instaurer une gestion prévisionnelle des besoins et des travaux de renouvellement.

### 3. LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT

Le système de financement du renouvellement mis en place par le Conseil Général du Rhône a été motivé par deux facteurs :

- l'évolution défavorable des indicateurs de gestion technique. Même si les situations diffèrent d'un service distributeur à l'autre, le déclin du ratio de facturation et la hausse de l'indice de perte linéaire (différence du volume produit au volume facturé rapportée à la longueur du réseau) sont généraux ;
- la tendance structurelle à la baisse des travaux d'investissement neuf. Les travaux de desserte nouvelle et d'extension sont devenus tellement marginaux qu'ils ont été intégrés, dès le début des années 1980, aux programmes de renforcement subventionnés par le Département, eux-mêmes en voie de stabilisation.

Si le premier de ces facteurs soulignait la nécessité d'une politique de renouvellement sur une grande échelle, le second offrait l'occasion au Département d'inaugurer une telle politique. Les deux objectifs (vérité et péréquation des prix), poursuivis traditionnellement par les subventions départementales, étaient repris mais au travers d'un système collectif.

Le système financier mis en place et géré par le Département relève d'une convention de durée illimitée signée avec chaque service distributeur intéressé. A une exception près, tous les services distributeurs ruraux et semi-urbains ont signé.

La convention institue un fonds départemental destiné à financer 50 % du montant HT des travaux de renouvellement, le reste du financement étant à la charge de la collectivité distributrice effectuant les travaux.

Le fonds est alimenté par une surtaxe au m<sup>3</sup> prélevée annuellement par chaque service distributeur signataire de la convention et par une aide du Département égale, sous réserve d'un plafond de 6 MF, au produit de la surtaxe. Les recettes annuelles du fonds sont dépensées dans l'année.

Le niveau initial de la surtaxe a été fixé à 0,35 F HT/m<sup>3</sup>. Une augmentation annuelle de 12 % en francs constants pendant 10 ans était prévue afin d'atteindre le programme de 60 MF/an correspondant à l'évaluation des besoins. La surtaxe est également indexée à l'indice TP 10-04 (canalisation d'AEP en fonte) pour compenser l'érosion monétaire.

Un bilan exhaustif des travaux effectués et restant à réaliser est prévu tous les 5 ans. Il est soumis au Bureau du Conseil Général qui décide de la modulation éventuelle de la surtaxe.

En place depuis 1987, le système s'est éloigné dès le départ des bornes fixées par la convention (voir tableau 3). La progression de la surtaxe s'est effectuée à un taux inférieur à celui prévu et a même été complètement arrêtée en 1990. L'aide du Département dépasse dès 1988 le plafond des 6 MF.

Tableau 3 : Evolution du système de financement du renouvellement du Rhône

| Année        | Montant de la surtaxe (en F/m <sup>3</sup> ) | Taux de croissance annuel de la surtaxe (en %) | Recettes du fonds : produit de la surtaxe + aide du Département (en F) | Montant des programmes de renouvellement (en F) |
|--------------|--|--|--|---|
| 1987         | 0,35   | -  | 6 500 000  | 13 000 000                                      |
| 1988         | 0,397  | 13,4   | 13 410 500   | 26 821 000                                      |
| 1989         | 0,439  | 9,5  | 16 800 000   | 33 600 000                                      |
| 1990         | 0,439  | 0,0  | 22 000 000   | 44 000 000                                      |
| <b>Total</b> |  |  | <b>36 710 000</b>  | <b>73 421 000</b>                               |

#### 4. CONCLUSION

Contrairement à la Vendée, à la Charente-Maritime et à l'Aube, l'organisation du financement du renouvellement n'est pas intercommunale mais départementale, même si la participation financière des collectivités distributrices est importante.

Le Département a la maîtrise totale du fonds de financement qu'il a créé et qu'il gère. Il sélectionne les travaux, fixe le montant des programmes, répartit les dotations, détermine les recettes et leur taux de progression, établit le bilan du fonds.

Le Département ne se contente donc pas d'une politique d'assistance visant la vérité et la péréquation du prix de l'eau : il décide et gère directement le système de financement du renouvellement. Grâce à la convention bilatérale

formalisant son engagement vis-à-vis des collectivités distributrices, il peut se prévaloir de respecter l'autonomie de ces dernières.

En fait, compte tenu de leurs difficultés à assurer la charge du renouvellement de leur patrimoine, les collectivités distributrices ont délibérément choisi la solution qui les rend les plus dépendantes (1).

Première manifestation à l'échelle départementale de la solidarité entre collectivités distributrices, le système mis en place favorise un renforcement de cette solidarité, même si sa forme juridique (convention bilatérale) occulte quelque peu cet aspect. A terme, ce renforcement pourrait déboucher sur un regroupement. Dans cette perspective, le Département aurait pu ne pas dépasser son rôle de promoteur et abandonner à terme celui de gestionnaire. L'évolution précoce du système au-delà du niveau d'assistance conventionnel laisse plutôt entrevoir une dépendance accrue des collectivités distributrices vis-à-vis du Département (2).

Une telle évolution n'est pas incompatible avec la responsabilisation des collectivités distributrices puisque chacune d'entre elles doit financer sur ses ressources propres 50 % du montant de ses travaux de renouvellement. Cette disposition du système lui confère un certain équilibre qui semble adapté au contexte créé par l'absence d'une structure syndicale à l'échelle départementale.

Le système pourrait cependant être amélioré à terme sur deux points essentiels :

- caractère non cumulatif du fonds de renouvellement. La règle de dépense intégrale des recettes annuelles du fonds fragilise le système par rapport aux variations extérieures, le rend particulièrement dépendant de l'aide du Département et peut conduire à des gaspillages ;
- réduction du coût du financement restant à la charge des collectivités distributrices. Assuré généralement au moyen d'emprunts, ce financement pourrait voir son coût réduit par la négociation globale des emprunts ou la mise en place d'une politique d'autofinancement.

---

(1) Deux autres solutions tendant à éviter cette dépendance avaient été envisagées puis repoussées par les collectivités distributrices :

- création d'un syndicat mixte chargé de gérer un fonds de renouvellement alimenté par une surtaxe au m<sup>3</sup> ;
- institution d'une redevance renouvellement par l'Agence de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse dont le produit serait venu abonder l'aide du Département.

(2) Le dépassement de la lettre de la convention pourrait également être interprété comme une action visant à limiter temporairement la hausse du prix de l'eau (voir A. REY "Rhône-Alpes : alimentation en eau potable des communes rurales", Courants, 1990, 5, pp.37-40).

## CHAPITRE 5

### L'ECONOMIE DES SYSTEMES

#### - ELEMENTS D'ANALYSE FINANCIERE -

Les systèmes départementaux de financement du renouvellement des réseaux d'eau potable s'inscrivent dans un contexte financier contraignant qui résulte :

- du coût élevé de l'endettement ;
- de l'utilisation imparfaite des moyens d'autofinancement ;
- du recours limité aux placements rémunérés.

#### 1. L'ENDETTEMENT : UNE SOURCE DE FINANCEMENT (DEVENUE TRES) ONEREUSE

Les collectivités distributrices ont longtemps considéré les emprunts comme une source de financement peu différente des subventions.

Les avantages immédiats des emprunts ont permis de soutenir les investissements rendus nécessaires par le quadruplement de la consommation d'eau potable entre 1945 et 1975, reléguant au second plan l'inconvénient du paiement des intérêts. Cet inconvénient se fit d'ailleurs peu sentir du fait de plusieurs facteurs :

- cloisonnement du marché financier : le marché des prêts aux collectivités locales a été longtemps réservé à un petit nombre d'organismes financiers semi-publics ou para-publics pratiquant des taux privilégiés inférieurs aux taux du marché (1) ;
- lien subvention-endettement : les subventions ont souvent pour objectif d'alléger l'endettement ou son incidence (prise en charge d'annuités, bonification du taux des prêts, taux de subvention croissant avec le prix de l'eau, etc...) ;
- dépréciation des annuités d'emprunt : les collectivités distributrices ont bénéficié de prêts à long terme (jusqu'à 30 ans) à taux fixes durant une période d'inflation soutenue.

La conjonction de ces facteurs permettait aux collectivités distributrices d'emprunter à un taux d'intérêt réel (différence entre le taux d'intérêt et le taux d'inflation) faible, de l'ordre de 1 à 3 %, et souvent négatif grâce aux bonifications.

---

(1) Voir la synthèse historique de L. BALMOND & M. PAILLET : "L'emprunt local", in : "Histoire du droit des finances publiques", vol.III, H. ISAIA & J. SPINDLER (éds), Paris, Economica, 1988, pp.381-465.

Cette situation s'est profondément modifiée au début des années 1980 sous l'action :

- des lois de décentralisation. Dans leur foulée, le marché des prêts aux collectivités locales a été décloisonné, provoquant la convergence des taux privilégiés vers les taux du marché, le passage à des taux variables et le raccourcissement de la durée des emprunts ;
- du double phénomène de désinflation et d'instabilité monétaire. Le rythme de hausse des prix s'est considérablement ralenti à partir du milieu des années 1980 alors que l'instabilité monétaire internationale continuait à maintenir le taux d'intérêt directeur à un niveau élevé.

Les collectivités distributrices se retrouvent aujourd'hui dans une situation où le coût réel de leurs emprunts n'a jamais été aussi élevé. Elles empruntent à des taux proches de 10 % par an alors que l'indexation du prix de l'eau sur l'inflation ne dépasse pas 4 % par an, ce qui correspond à un taux d'intérêt réel de 6 % et plus !

Dans ces conditions l'emprunt ne doit plus être traité comme une subvention mais bien comme une ressource (devenue très) onéreuse. La disponibilité immédiate des fonds et la flexibilité ne compensent plus l'inconvénient du coût.

La création d'un système de financement à l'échelle départementale est ainsi déterminante pour les services distributeurs ruraux, souvent fortement endettés. L'annuité de remboursement des emprunts représente plus de 30 % du prix de l'eau moyen en milieu rural (1).

Cependant, les 4 systèmes étudiés font tous appel à l'emprunt et sont donc, de ce fait, perfectibles car :

- il est devenu plus avantageux d'accumuler sur plusieurs années des réserves d'investissement se dépréciant que d'emprunter. Il vaut mieux perdre 4 % par an sur des réserves que l'on accumule que ne pas les accumuler et devoir payer des intérêts réels de 6 % par an lorsqu'il devient nécessaire d'emprunter. De surcroît, les possibilités de placement prévues par la réglementation peuvent permettre de lutter contre la dépréciation monétaire, voire même d'obtenir une fructification (voir § 2) ;
- il est peu rationnel et peu sain d'affecter systématiquement les ressources collectives au remboursement des emprunts individuels. Si les emprunts existants doivent certes être remboursés, il est avantageux de limiter le surcoût lié à tout emprunt nouveau en utilisant les ressources collectives comme moyen d'autofinancement. Garantir collectivement le remboursement des dettes individuelles ne favorise pas la responsabilité. De ce double point de vue, le système du Rhône apparaît préférable à ceux de la Vendée, de la Charente-Maritime et de l'Aube ;

S'il est à éviter le plus possible, l'emprunt pourra conserver un rôle dans le montage financier des systèmes en tant que :

---

(1) Voir MINISTERE DE L'AGRICULTURE : "Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985", document "hors série" du FNDAE, Paris, 1987.

- ressource de "démarrage rapide". S'il n'y pas urgence absolue, il est cependant préférable d'anticiper de quelques années le mécanisme d'autofinancement afin d'accumuler à moindre coût les fonds nécessaires au démarrage du système ;
- ressource de "responsabilisation". Lorsque les collectivités distributrices conservent la propriété des équipements, il est sain que le système collectif ne finance pas à 100 % les travaux de renouvellement. Il faut permettre aux collectivités distributrices d'assumer individuellement leurs responsabilités à l'égard du patrimoine public constitué par les réseaux d'eau potable. Comme on l'a précédemment vu, l'emprunt est souvent privilégié par les collectivités distributrices pour financer le montant des travaux de renouvellement restant à leur charge. Cependant, il est dans leur intérêt d'opter pour une source de financement ayant le même effet mais moins onéreuse : l'autofinancement.

## 2. L'AUTOFINANCEMENT : UNE SOURCE DE FINANCEMENT IMPARFAITEMENT UTILISEE

Les systèmes étudiés font généralement appel à l'autofinancement. Généré de façon collective par différents mécanismes (prélèvements sur excédents, surtaxe au prix de l'eau, cotisation), l'autofinancement a ici un sens particulier. Son bénéfice, pour un service distributeur membre du système, n'est ni direct ni automatique.

Cela signifie que certaines collectivités distributrices pourront éventuellement trouver élevé le coût de leur participation au système d'autofinancement collectif, méconnaissant ainsi les avantages qu'il procure :

- une **sécurité** à long terme contre l'apparition de besoins de renouvellement non prévus ;
- des **gains** que les services distributeurs ne pourraient réaliser individuellement tels que ceux dus au moindre recours à l'emprunt, aux économies d'échelle (globalisation des travaux, globalisation des emprunts) ou à l'accès aux placements rémunérés ;
- un meilleur **lissage** dans le temps de l'incidence du renouvellement sur le prix de l'eau et donc un allègement de la contrainte politique liée à ce prix.

La place centrale de l'autofinancement traduit un contexte défavorable au financement externe :

- l'octroi de subventions départementales au financement des travaux de renouvellement est loin d'être une règle générale dans les 4 systèmes étudiés. De sérieux arguments s'opposent d'ailleurs au principe d'un tel octroi (voir chapitre 6) ;
- les besoins de renouvellement apparaissent à un moment où le coût du crédit n'a jamais été aussi élevé (voir § 1) ;
- les travaux d'extension, de renforcement et, surtout, de qualité et de sécurité des dessertes accapareront une partie importante du financement externe mobilisable par les collectivités distributrices.

Ainsi, un système de financement du renouvellement sera d'autant meilleur

qu'il comportera une plus grande part d'autofinancement. A ce titre, les 4 systèmes étudiés sont perfectibles car ils utilisent tous de façon imparfaite le mécanisme d'autofinancement. Un système visant à utiliser pleinement les avantages de ce mécanisme doit s'orienter vers :

- un recours croissant à l'autofinancement. L'autofinancement étant moins onéreux que l'emprunt, seule l'urgence absolue justifie ce dernier ;
- une affectation rationnelle et saine des ressources collectives. Comme il a déjà été noté, il est peu avantageux et peu responsabilisant d'affecter les ressources collectives au remboursement de nouveaux emprunts individuels. Il convient mieux d'utiliser ces ressources comme moyen d'autofinancement des nouveaux programmes afin d'éviter tout recours ultérieur à l'emprunt (et épargner ainsi le surcoût lié au paiement des intérêts) ;
- une liaison entre autofinancement individuel et autofinancement collectif. Les mécanismes utilisés pour générer l'autofinancement collectif (prélèvement sur excédents, surtaxe, cotisation) sont indépendants de toute pratique individuelle d'autofinancement. Il y a une raison toute simple à cela : les services distributeurs ruraux n'ont pas de pratique systématique d'autofinancement. Combinée à un système collectif, une telle pratique aurait pourtant de nombreux avantages :
  - \* autofinancement du montant des travaux de renouvellement restant à la charge de la collectivité distributrice et donc réalisation d'une économie par rapport à un financement par l'emprunt ;
  - \* systématisation du flux générant l'autofinancement collectif, ce mécanisme devenant moins dépendant des aléas de la conjoncture et des décisions politiques ;
  - \* responsabilisation des collectivités distributrices. En pratiquant elles-mêmes une politique d'autofinancement, les collectivités distributrices seraient moins incitées à compter sur l'autofinancement collectif pour financer le renouvellement de leur patrimoine ;
  - \* détermination plus équitable des contributions individuelles au système collectif. En asseyant l'autofinancement individuel sur la valeur du patrimoine, on améliorerait l'équité de ces contributions dont l'assiette repose actuellement sur les m3 vendus (mécanismes du prélèvement et de la surtaxe) ou la population desservie (mécanisme de la cotisation), deux critères peu représentatifs des besoins de renouvellement.

Il existe un mécanisme qui correspond à ces quatre avantages : l'amortissement technique. Malheureusement, et bien qu'obligatoire, l'amortissement technique est très peu pratiqué. Son rôle, ses avantages et ses limites sont examinés en détail à l'annexe 5.

- un mécanisme d'autofinancement cumulatif. Dans la mesure du possible, une partie de l'autofinancement collectif devrait faire l'objet de placements. Cela donnerait au système une marge de sécurité utile et présenterait également des avantages financiers.

### 3. LES PLACEMENTS REMUNERES : UNE SOURCE DE FINANCEMENT POSSIBLE

Les placements rémunérés constituent un élément clé des systèmes de financement du renouvellement. Ils sont pratiqués depuis 1970 en Charente-Maritime et ont été décisifs dans le lancement du système. Ils sont à l'étude en Vendée. Dans l'Aube, après avoir été au centre du projet de fonds collectif d'épargne, ils sont mis en oeuvre par l'ensemble des services distributeurs syndicaux. Seul l'exemple du Rhône contraste avec les précédents, ce qui n'est guère surprenant compte tenu de l'emprise du Département sur le système.

La pratique des placements rémunérés n'est pas libre, en règle générale. Elle fait l'objet d'une réglementation, souvent méconnue et mal interprétée, qu'il convient de rappeler avant d'en examiner l'intérêt et les limites.

#### 3.1 La réglementation

L'article 4 du décret impérial du 25 février 1811 relatif à la comptabilité des receveurs des communes, repris dans une ordonnance royale du 7 mars 1818 et par l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et rattachée à la Constitution, établit le principe du dépôt obligatoire au Trésor des fonds libres des communes. En vertu des articles 3 et 8 de la loi du 14 septembre 1941, ces fonds ne sont pas productifs d'intérêts.

Ces règles s'appliquent également aux établissements publics communaux et départementaux. Toutefois, des dérogations ont été admises, notamment au profit de certains établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (voir les instructions du ministère des finances n° 63-16-MO du 28 janvier 1963 et n° 74-163-MO du décembre 1974).

Ces dérogations concernent les SPIC exploités sous la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière ou de la personnalité morale qui ont la possibilité de placer leurs réserves obligatoires ou facultatives en valeurs du Trésor (1). Cette possibilité est subordonnée à un accord du TPG.

#### 3.2 Intérêts et limites

Les placements rémunérés permettent d'augmenter les fonds propres tout en

---

(1) Les SPIC exploités sous la forme d'une régie directe (régie simple ou de fait) relèvent de la réglementation s'appliquant aux communes, laquelle prévoit également des dérogations. Parmi ces dernières, relevons deux possibilités :

- placement budgétaire des fonds provenant de la cession d'un élément du patrimoine. Effectuable en titres des emprunts garantis par l'Etat ou en valeurs du Trésor, un tel placement ne nécessite qu'une délibération de l'assemblée délibérante ;
- placement de trésorerie des fonds provenant de travaux différés. Effectuable en valeurs du Trésor, un tel placement nécessite l'autorisation du TPG. Cependant, l'assemblée délibérante peut décider de "transformer" un excédent de trésorerie en un placement budgétaire, en l'intégrant dans la plus proche décision modificative, évitant ainsi l'autorisation administrative.

diminuant le coût de l'autofinancement et en luttant contre l'érosion monétaire. Ils peuvent également entraîner une évolution des comportements en rendant attractive la mise en oeuvre d'une politique d'autofinancement.

Si ces avantages sont généralement bien perçus, ils sont rarement recherchés par les collectivités distributrices. Celles-ci tirent assez peu souvent profit des possibilités ouvertes par la réglementation, par ignorance ou par frilosité.

A la décharge des collectivités distributrices, il faut noter que la réglementation n'ouvre qu'un droit d'accès aux placements rémunérés. Il appartient au TPG d'autoriser ou d'interdire la réalisation de ce droit. Cela pose un problème délicat car si l'autorisation du TPG est indispensable, aucun texte n'en précise les critères. La position du TPG est ainsi susceptible de varier en fonction du contexte local.

Dans la pratique, on constate que les demandes d'autorisation appuyées par des dossiers argumentés ou avec persévérance sont quasiment toujours accordées. Cela traduit l'embarras croissant de l'administration des finances à l'égard d'une réglementation de plus en plus difficile à justifier. Les possibilités de placement risquent ainsi à moyen terme de s'étendre de façon significative tant pour les communes (placements en SICAV à l'étude) que pour les SPIC (libéralisation totale).

En attendant un assouplissement de la réglementation en vigueur, on peut conseiller aux collectivités distributrices de présenter à leur TPG des demandes d'autorisation répondant aux trois critères suivants (1) :

- niveau d'individualisation du SPIC. Le statut juridique n'est pas un problème dès lors que le SPIC est individualisé par la personnalité morale ou la seule autonomie financière. Les systèmes étudiés dépendent tous d'organisations (syndicats, Département) qui sont dotées de la personnalité morale. Cependant, le cas de l'Aube montre que la décision du TPG est sensible au niveau auquel l'individualisation du SPIC s'exerce.

Le SDDEA est un syndicat dans lequel les collectivités distributrices conservent pleinement leur autonomie : le niveau d'individualisation du SPIC est donc celui de chaque collectivité distributrice, commune ou syndicat primaire. Cette caractéristique se retrouve dans le projet du fonds d'épargne, notamment au travers de l'individualisation des retraits du fonds. Dans ces conditions, le projet pouvait difficilement ne pas apparaître comme un moyen détourné pour les régies directes de réaliser des placements que la réglementation leur interdit. Par contre, en Charente-Maritime, les collectivités distributrices perdent en partie leur autonomie lorsqu'elles adhèrent au fonds de péréquation et, notamment, tout pouvoir individuel sur l'affectation des ressources de ce fonds. Le SPIC s'exerce donc ici à l'échelle du syndicat départemental. Ainsi, même si des régies directes s'avèrent être membres du fonds géré par le SADEPACM, l'autorisation de placer ses excédents est effective depuis 1970.

---

(1) Les systèmes de financement du renouvellement pourraient également s'inspirer d'une solution testée avec succès à d'autres fins par un syndicat d'eau à l'échelle départementale, solution qui permet une liberté de placement égale à celle dont jouit toute entreprise privée : la création d'une SEM ayant pour seule fonction d'effectuer des placements.

L'idée d'un fonds de placement collectif, dont les affectations seraient fonction des apports individuels, a donc peu de chances d'obtenir actuellement l'autorisation nécessaire, contrairement aux projets de fonds de placement impliquant une solidarité financière réelle entre les collectivités distributrices :

- **motivation.** La vocation des collectivités locales et de leurs groupements n'est pas de générer des produits financiers ni de jouer un rôle d'intermédiation financière. L'activité de placement rémunéré ne doit donc constituer qu'un aspect, parmi d'autres, du montage du système. De surcroît, cet aspect doit faire l'objet d'une motivation particulière, en insistant sur le nécessaire étalement dans le temps des besoins de renouvellement et sur le coût et la rareté du financement externe mobilisable. On pourra également faire valoir la nécessité d'inciter les collectivités distributrices à pratiquer l'autofinancement d'un investissement mettant en jeu directement leurs responsabilités à l'égard d'un patrimoine public :
- **nature et gestion des placements.** Il est impératif que les placements soient effectués en valeurs du Trésor. Signalons les trois valeurs principales :
  - \* les bons du Trésor sur comptes (dits encore sur "formules" pour les particuliers). Ils ne présentent aucun risque en capital mais les intérêts versés subissent actuellement un prélèvement fiscal de 35 %, ce qui correspond à un rendement net proche de 5 % sur 5 ans ;
  - \* les bons du Trésor négociables (voir la circulaire du ministère de l'économie CD-5854 du 19 décembre 1990). Ces bons sont émis en une tranche unique de 1 MF. Le souscripteur choisit la durée (de 10 jours à 7 ans) à laquelle correspond un taux de rendement déterminé (actuellement : 8,97 % pour 10 jours, 9,15 % pour 1 an, etc...). Suivant la tranche d'émission, les intérêts sont versés annuellement ou précomptés. Le souscripteur conserve la possibilité de vendre les bons sur le marché avant l'échéance mais au prix du marché et donc en prenant un risque. Aucune fiscalité n'affecte un tel placement ;
  - \* les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des titres à fiscalité nulle pour les EPIC. Ayant des taux de rendement voisins de 8,5 %, ce type de placement présente un risque en capital, la valeur de l'obligation pouvant descendre sous le nominal en cas de hausse du taux d'intérêt directeur. La politique d'émission de ces titres est cependant telle que ce risque est en pratique très faible. Dans les périodes favorables, des reventes à des taux de rendement annuels de 18 % ont pu être observées.



## CHAPITRE 6

### L'ORGANISATION DES SYSTEMES

#### - ELEMENTS D'ANALYSE ADMINISTRATIVE -

Dans un contexte essentiellement rural, force est de constater une fois encore la nécessité de la solidarité. Sa mise en oeuvre pourra s'organiser de différentes façons. Les cas étudiés montrent que le système de financement du renouvellement à l'échelle départementale peut s'administrer selon deux modèles :

- le modèle syndical (Vendée, Charente-Maritime, Aube) ;
- le modèle départemental (Rhône).

#### 1. LE MODELE SYNDICAL

##### 1.1 Un modèle fondé sur des données physiques ou historiques

La création d'un syndicat à l'échelle départementale peut avoir pour origine des données physiques.

Le cas de la Vendée illustre bien l'idée selon laquelle la géographie explique les organisations humaines. Le contexte hydrogéologique et la vocation touristique du département ont motivé la construction d'une infrastructure intégrée à l'échelle du département, rendant nécessaire un vaste regroupement des collectivités distributrices.

Une telle origine produit une assise extrêmement forte qui peut difficilement être remise en cause. La solidarité entre les collectivités distributrices est très étroite, à tel point que le Service Public perd son caractère communal pour être véritablement organisé à l'échelon supérieur du syndicat départemental.

Cependant, la création d'un tel syndicat a plus souvent pour origine des données liées aux traditions de coopération (cas de la Charente-Maritime et de l'Aube). La solidarité est également étroite, à la mesure de l'ancienneté des rapports, mais la structure syndicale départementale est plus souple (formules "à la carte" ou d'assistance) et compatible avec un Service Public organisé autour de chaque mairie ou syndicat primaire. Chaque service distributeur conserve donc une certaine autonomie.

##### 1.2 Un modèle dont le fonctionnement est basé sur une solidarité non politique

La solidarité nécessaire à la création d'un syndicat se manifeste fréquemment par l'unanimité, c'est-à-dire lorsque :

"... les conseils municipaux ont fait connaître, par des

délibérations concordantes, leur volonté de créer un syndicat ..." (article L. 163-1 du Code des communes).

L'unanimité n'étant pas le seul mode de création possible, notons qu'il s'est imposé au moment de la création des trois structures syndicales étudiées.

En fait, plus que le mode de création, c'est le mode de fonctionnement du syndicat qui est primordial.

Le fonctionnement du comité syndical est identique à celui du conseil municipal : les délibérations doivent être prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Cette disposition est beaucoup plus exigeante pour un syndicat que pour une commune. Le principe majoritaire est présent aux élections municipales, ce qui rend moins contraignante l'obtention de la majorité lors de la prise des décisions. Par contre, les délégués syndicaux sont élus par leur propre conseil municipal. Leur nombre est fixé par les statuts du syndicat et peut être identique ou varier selon la taille de la commune. De ce fait, il n'existe aucune majorité syndicale a priori. Au sein d'un syndicat, la majorité doit se construire.

Ainsi, le syndicat ne peut valablement fonctionner en l'absence d'une communauté d'intérêts en matière de gestion car la solidarité politique pourra se révéler fréquemment insuffisante.

### 1.3 Le renouvellement : un véritable enjeu pour la solidarité syndicale

Toutes les collectivités distributrices doivent pouvoir trouver un intérêt dans les actions proposées par le bureau syndical, faute de quoi la majorité nécessaire à la prise de décision sera difficilement obtenue.

A cet égard, le renouvellement des réseaux d'eau constitue un véritable enjeu pour le développement des syndicats et, au-delà, pour le regroupement même des collectivités distributrices.

En effet, si la prise en charge par le syndicat vise à satisfaire un intérêt commun (toutes les collectivités distributrices sont ou seront un jour concernées), les besoins de renouvellement sont généralement répartis très inégalement dans l'espace et dans le temps. De ce fait, le problème du financement de ces besoins peut sensiblement affecter la solidarité syndicale de deux façons différentes :

- le syndicat est fondé sur des données physiques. Dans ce cas, l'émergence des besoins de renouvellement pourra difficilement remettre en cause le syndicat. Il serait à la fois peu commode et très coûteux de faire marche arrière. Néanmoins, la prise en compte syndicale de ces besoins devra veiller à éviter la naissance de dissensions susceptibles de ralentir le processus de décision.

Ainsi, un système aussi fortement intégré que celui mis en place en Vendée exige une certaine souplesse et rapidité de décision, l'ensemble de l'organisation risquant d'être entravée sous l'effet même de sa centralisation ;

- le syndicat est fondé sur des données historiques (cas de la grande majorité des syndicats d'eau). Dans ce cas, la prise en charge

syndicale des besoins de renouvellement constitue un enjeu réel car elle pourra alternativement être :

- \* la source d'un approfondissement de la communauté d'intérêts tout en étant un élément moteur du regroupement des services distributeurs attirés par l'existence d'un mécanisme financier ad hoc ;
- \* l'occasion d'un repli du syndicat, voire de son éclatement, les collectivités distributrices restant, dans ce type de syndicat, largement maîtresses de leurs choix.

L'hypothèse de l'éclatement du syndicat est peu probable (voir les articles L. 163-16, L. 163-16-1 et L. 163-16-2 du Code des communes) contrairement à celle du repli. En effet, par son inégale répartition et par son caractère patrimonial marqué, le besoin de renouvellement peut susciter des dissensions menant à l'abandon de tout projet de prise en charge collective. Dans ce cas, le renouvellement servira de révélateur des limites réelles de la solidarité syndicale et de ses facultés d'évolution.

#### 1.4 La solidarité syndicale en matière de renouvellement : un équilibre à trouver entre efficacité et responsabilisation

La bonne gestion du financement et de la programmation des travaux de renouvellement exige une certaine centralisation afin d'exploiter les économies d'échelle possibles et afin de définir clairement et de rendre cohérentes les actions techniques.

Cette fonction centralisatrice a vocation à être exercée par le bureau syndical. En effet, si la solidarité s'exprime par le vote des délégués au comité syndical, c'est au bureau qu'il appartient de définir la politique du syndicat. Ce rôle confère au bureau un pouvoir important, les délégués n'ayant souvent plus qu'à informer le bureau et à entériner ses orientations. Ainsi, le fonctionnement normal du syndicat peut déresponsabiliser les collectivités distributrices et cela dans une mesure d'autant plus importante que le syndicat est grand.

Or, à la différence des autres investissements, le renouvellement met directement en jeu la responsabilité de la collectivité propriétaire des installations. C'est un investissement dont le montant et surtout l'urgence résultent largement de la qualité de la gestion, de la façon dont la collectivité distributrice aura installé et, surtout, entretenu les équipements composant son patrimoine.

Nous ferons ici l'hypothèse que les installations à renouveler sont de la propriété des collectivités distributrices de base comme c'est très généralement le cas dans les 3 syndicats départementaux étudiés.

Ainsi, si la tendance "naturelle" du syndicat à la centralisation a des avantages pour la gestion du financement et des travaux, l'investissement de renouvellement a vocation à établir une responsabilité de chaque collectivité propriétaire face au syndicat.

En d'autres termes, l'émergence des besoins de renouvellement constitue une occasion idéale pour forger au sein des syndicats un équilibre durable entre centralisation et responsabilité, c'est-à-dire pour conforter ou asseoir une

solidarité active entre les collectivités distributrices.

La recherche de cet équilibre souhaitable passe nécessairement par des dispositions financières responsabilisant les collectivités distributrices (voir chapitre 5). Elle pourra également prendre la forme d'une démarche plus générale d'organisation.

Le statut du syndicat, modifié ou complété, permet de définir clairement le rôle des collectivités distributrices face au renouvellement. L'utilisation de cet instrument est en général méconnue, les statuts restant identiques alors même que les compétences syndicales évoluent. Il est vrai que les dispositions statutaires définissant les missions syndicales sont souvent suffisamment générales pour être étendues sans révision préalable.

Cependant, comme la révision des statuts est subordonnée à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, elle présente l'intérêt, en dépit de sa lourdeur, de provoquer un débat général. Ce dernier constitue un moyen utile pour faire prendre conscience aux collectivités distributrices des enjeux posés par le renouvellement et pour les engager clairement dans une action solidaire.

## 2. LE MODELE DEPARTEMENTAL

### 2.1 Origines du recours au Département

Le recours des collectivités distributrices au Département peut avoir trois origines distinctes que la réalité rend généralement indissociables :

- mission du Département envers les communes. L'article 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions dispose :

"Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences".

La reconnaissance de cette mission ne va pas jusqu'à la définition du contenu du soutien. La seule chose que l'on puisse dire est que le soutien n'est pas automatique, les communes devant en faire la demande. Son champ d'exercice étant très large (les compétences communales), le soutien du Département peut intervenir dans pratiquement tous les domaines. Les articles 105 et 109 de la loi du 7 janvier 1983 apportent cependant deux précisions utiles :

- \* le Département répartit la DGE dont la seconde part "regroupe les subventions d'investissement de l'Etat pour le financement des travaux d'équipement rural" ;
- \* le Département règle la répartition des dotations consenties par le FNDAE sur la base des propositions présentées par les collectivités distributrices rurales et leurs groupements.

Le législateur s'est gardé d'établir une compétence du Département en matière de renouvellement. Cependant, la reconnaissance de sa mission en matière d'alimentation en eau potable renforce la position du Département pour toutes les questions ayant trait à l'investissement des collectivités distributrices ;

- absence de volonté de regroupement. Bien qu'elles aient rarement une taille suffisante pour pouvoir prendre en charge complètement le financement du renouvellement de leur réseau, les collectivités distributrices demeurent fort jalouses de leur indépendance et peu désireuses de constituer des syndicats à l'échelle départementale (cas du Rhône). Naturellement, cela ne signifie pas que les syndicats existants se privent de solliciter l'aide financière du Département ;
- recours à un niveau d'administration plus puissant. Le recours au Département est souvent et principalement conçu comme un élément de gestion de la contrainte financière. Il permet aux collectivités distributrices d'accéder à des ressources globalisées, durables et peu onéreuses. Le recours au Département est également un élément primordial lorsque le tissu communal est éclaté et que la gestion de l'eau n'est pas "centralisée" par de grands syndicats. Dans ce cas, l'aide départementale n'est pas uniquement recherchée pour des raisons financières car elle permet également d'orienter et de rendre cohérentes les actions techniques.

## 2.2 Expression juridique de la coopération avec le Département

L'absence de volonté de regroupement rend caduque une coopération des collectivités distributrices avec le Département sous la forme un établissement public commun (syndicat mixte, agence départementale). Cette coopération s'orientera donc plus probablement, comme dans le Rhône, vers la signature d'une convention.

La convention est explicitement reconnue par l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983 comme instrument privilégié d'assistance. Cette reconnaissance répond à la volonté du législateur de trouver une contrepartie à l'interdiction des tutelles. La convention est également destinée à favoriser l'exercice des compétences transférées en permettant d'établir des rapports, et d'adopter des moyens adaptés, à chaque cas d'espèce.

Lorsqu'elle est identique pour chaque collectivité signataire (cas du Rhône), la convention peut paraître jouer un rôle équivalent à celui du statut d'un établissement public. L'esprit est cependant radicalement différent.

L'existence d'un statut signifie que le lien du Département aux collectivités distributrices est collectif. Au contraire, la convention considère chaque collectivité distributrice dans un rapport individuel et donc bilatéral au Département.

Cette différence est primordiale : en inscrivant les relations dans un cadre bilatéral, l'organisation née de la convention n'incite guère à la formation d'une solidarité active entre les collectivités distributrices. De surcroît, compte tenu du déséquilibre des forces en présence, une telle organisation peut insensiblement évoluer vers une tutelle de fait.

## 2.3 Réflexions et interrogations sur l'organisation du renouvellement dans le modèle départemental

### 2.3.1 Modèle départemental et regroupement des collectivités distributrices

L'organisation du financement du renouvellement selon le modèle départemental peut-elle évoluer vers celle du modèle syndical, c'est-à-dire

favoriser un regroupement des collectivités distributrices ?

Nous avons vu que la convention bilatérale est peu incitative au regroupement des collectivités distributrices. Cependant, le financement du renouvellement demeure, même dans ce cadre, collectif. Le cas du Rhône le montre bien : l'intervention du Département n'est pas exclusive d'une participation financière importante des collectivités distributrices.

Ainsi, le Conseil Général pourrait, dépassant les limites formelles de la convention pour souligner la réalité collective que constitue la charge du renouvellement, inciter les collectivités distributrices à se regrouper. Celles-ci y ont un intérêt objectif : dans une organisation syndicale, même mixte, elles détiendraient un pouvoir de décision et de contrôle qu'elles abandonnent de fait dans le cadre conventionnel. Il en résulterait, bien sûr, une certaine diminution du pouvoir du Conseil Général mais aussi une possibilité d'alléger, à terme, son engagement financier.

### 2.3.2 Limites de l'intervention du Département

Dans le modèle départemental, le Conseil Général décide pour une large part à la place des collectivités distributrices.

Ainsi, dans le Rhône, c'est le Conseil Général qui décide du programme de renouvellement à réaliser chaque année, déterminant non seulement le montant de son aide mais aussi la contribution financière (surtaxe) de chaque collectivité distributrice.

Cette organisation dépasse le rapport de tutelle car, en adhérant à la convention, les collectivités distributrices décident clairement d'abandonner leur pouvoir de décision.

Une telle emprise du Département n'est pas, en soi, illégitime. Quelle autre collectivité publique que le Département aurait vocation à représenter l'intérêt collectif des collectivités distributrices lorsque ces dernières manifestent clairement leur volonté de ne pas se regrouper ?

Cependant, l'intervention financière du Département appelle à la réflexion sur deux points.

Le premier est le principe même de subventionner les dépenses de renouvellement. Un Service Public à caractère Industriel et Commercial doit se financer par ses propres moyens et l'octroi de subventions aux SPIC se justifie essentiellement par un souci de solidarité envers les usagers placés dans des conditions de desserte anormalement coûteuses. S'il s'agit donc d'alléger une charge d'investissement pesant excessivement sur le prix de l'eau, la subvention est théoriquement justifiée pour le renouvellement comme pour la première construction des ouvrages. Cependant, il faudrait également s'interroger sur la mise en place progressive d'autres dispositifs financiers afin d'éviter, dans la pratique, de pérenniser par ce biais le système de subventions.

Le deuxième point concerne la séparation entre l'autorité communale ou intercommunale, propriétaire des ouvrages et qui assure leur entretien, et l'autorité départementale qui finance le renouvellement. Les besoins de renouvellement dépendent certainement de la qualité de l'entretien assuré pendant toute la durée de vie des ouvrages et du soin apporté à la gestion courante du service (lorsqu'il s'agit, par exemple, de corriger l'agressivité

de l'eau distribuée). Subventionner **systematiquement** le renouvellement sans maîtriser l'exploitation et l'entretien pourrait apparaître comme une prime au laxisme.

En définitive, l'idéal serait sans doute que la participation du Département au système de financement du renouvellement soit **temporaire** et guidée par le souci d'**inciter** les collectivités distributrices à assurer, elles-mêmes, leurs responsabilités propres, éventuellement en se regroupant.



## CONCLUSION

Les 4 systèmes étudiés ont le grand mérite d'exister dans un contexte où les collectivités rurales ont rarement pris la mesure de leurs besoins de renouvellement et des dispositions qui permettront de les financer.

Elaborés au sein de structures ou de relations préexistantes et souvent sous la pression de besoins urgents ou en plein développement, les systèmes étudiés ont également les défauts de leur origine et de leur jeunesse. Ils sont tous perfectibles sur des points essentiels : planification des besoins et des travaux, montage financier, organisation de la solidarité et de la responsabilisation des collectivités distributrices.

Les points d'amélioration possible ont été relevés lors de l'examen de chacun des 4 systèmes et ont ensuite été développés dans le cadre d'une première analyse générale de l'économie et de l'organisation de ce type de systèmes.

La présente étude poursuivait essentiellement un but d'information. Il s'agissait d'informer les élus et les gestionnaires des expériences existantes et de leur faire prendre conscience des problèmes posés par le financement du renouvellement des réseaux.

Au terme de cette étude, un autre but devient accessible pour peu que l'analyse des systèmes considérés soit prolongée par une synthèse dégageant les contours d'un système "idéal". Nous conclurons la présente étude par un tel exercice en espérant qu'il puisse être utile aux décideurs et aux praticiens.

Supposons qu'une entité "X" soit chargée d'instaurer un système dont le but unique est d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, le financement du renouvellement des réseaux d'eau potable relevant du territoire pour lequel elle est compétente. Un tel système devrait comporter un ensemble d'éléments regroupés autour de trois exigences fondamentales :

1° une planification aussi précise que possible des besoins et des travaux. Ceci implique :

- en matière de besoins : l'entité "X" procède à l'évaluation et au suivi dans le temps des besoins de renouvellement (recherche et constitution de toutes les données techniques disponibles sur l'état des équipements et sur les paramètres influençant leur renouvellement, évaluation des zones à risques et des besoins financiers globaux selon un échéancier pluriannuel). Les collectivités distributrices dressent chaque année un état détaillé de leur réseau et de son évolution. L'entité "X" les assiste dans cette tâche et coordonne les campagnes nécessaires de recueil des données techniques. Elle est responsable de la mise en place et de la gestion d'un cadre formalisé d'enregistrement et de suivi des informations relatives aux équipements ;
- en matière de travaux : l'entité "X" établit une programmation

pluriannuelle et arrête le montant annuel des travaux de renouvellement sur la base des demandes transmises par les collectivités distributrices. Elle fixe des critères techniques d'éligibilité des projets de travaux de renouvellement au fonds de concours financier. Elle organise la réalisation des travaux et, en particulier, coordonne les opérations de renouvellement avec les travaux d'aménagement et de voirie. Elle soumet aux collectivités distributrices les projets de travaux qu'elle estime être préventivement nécessaires sur la base des informations et estimations dont elle dispose.

2° un équilibre financier entre solidarité et responsabilisation.

L'entité "X" instaure et gère un fonds commun finançant, à hauteur de 50 %, les travaux de renouvellement entrepris par les collectivités distributrices. L'adhésion au fonds est obligatoirement liée à la pratique de l'amortissement technique. Le fonds est financé exclusivement par une surtaxe unique au prix du m<sup>3</sup> d'eau potable (plus d'éventuels reversements du FCTVA). Cette surtaxe est prélevée par chaque collectivité distributrice et fait l'objet, sur la facture d'eau, d'une mention distincte du type "prélèvement pour investissement de renouvellement". En sus du montant nécessaire pour financer le programme annuel, la surtaxe comprend un coefficient de majoration ne dépassant pas 10 % et destiné à couvrir les frais de gestion du fonds et une partie des campagnes de recueil des données techniques. Les sommes restantes ou non utilisées dans l'année font l'objet de placements financiers en bons du trésor négociables ou en OAT. L'épargne ainsi créée est régulièrement utilisée par le fonds afin d'alléger le taux de progression de la surtaxe ;

3° un équilibre organisationnel entre centralisation et responsabilisation. Les moyens permettant d'instaurer cet équilibre diffèrent selon la nature de l'entité "X" :

- l'entité "X" est un syndicat. Dans les syndicats peu centralisateurs les mesures prises en 1° et 2° permettront d'assurer une centralisation efficace des moyens tout en responsabilisant les collectivités distributrices. Dans les syndicats centralisateurs, l'absence d'autonomie et l'existence d'un mécanisme de péréquation du prix de l'eau constituent des obstacles majeurs à cette responsabilisation. Par des mesures spécifiques, il faudra donc veiller à cette dernière (révision des statuts, instauration d'une commission d'information et de contrôle du renouvellement, etc...)

- l'entité "X" est le Département. L'organisation des rapports entre le Département et les collectivités distributrices relève du détail si le Département adopte les mesures prises en 1° et 2°. En cas contraire, il serait souhaitable que le Département vise à ne pas pérenniser son emprise sur le système ainsi que son éventuel concours financier. Dans cette optique, le Département pourrait entretenir un rapport globalisé et non pas individualisé avec les collectivités distributrices. Ainsi, le Département se donnerait, dès le départ, les moyens lui permettant d'inciter ultérieurement les collectivités distributrices à se prendre en charge.

**ANNEXES**

|                   |
|-------------------|
| TABLE DES ANNEXES |
|-------------------|

|   |    |
|---|----|
| ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES STRUCTURES ACCUEILLANT LES SYSTEMES ETUDIES .....   | 45 |
| ANNEXE 2 : ESTIMATIONS DES BESOINS DE RENOUVELLEMENT .....  | 46 |
| ANNEXE 3 : EXTRAITS DU COMPLEMENT AU REGLEMENT DEPARTEMENTAL RELATIF A L'OCTROI DE SUBVENTIONS POUR LES ADDUCTIONS D'EAU POTABLE EN CHARENTE-MARITIME ..... | 47 |
| ANNEXE 4 : DEPARTEMENT DU RHONE : METHODOLOGIE DE DIAGNOSTIC DES RESEAUX .....  | 53 |
| ANNEXE 5 : LA PRATIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE .....   | 55 |

## ANNEXE 1

## CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES STRUCTURES ACCUEILLANT LES SYSTEMES ETUDIES

| STRUCTURE                       | ANNEE DE CREATION | NATURE  | MODE DE GESTION DES SERVICES  | ABONNES        | PRIX DE L'EAU POTABLE |
|---------------------------------|-------------------|---|---|----------------|-----------------------|
| SDAEPV<br>(Vendée)              | 1961              | <u>Syndicat mixte :</u><br>- Conseil Général<br>- 24 services regroupant<br>277 communes (en majorité<br>rurales) sur les 283 du<br>département | Gérance   | 216 000        | 9.22 F HT<br>(1)      |
| SADEPACM<br>(Charente-Maritime) | 1952              | <u>Syndicat de communes :</u><br>151 services regroupant<br>466 communes (en majorité<br>rurales) sur les 472 du<br>département                 | - 123 en<br>régie au<br>SADEPACM<br>- 12 en<br>régie<br>propre<br>- 16<br>afferchés | 370 000<br>(2) | 6.47 F TTC<br>(3)     |
| SDDEA<br>(Aube)                 | 1943              | <u>Syndicat de communes :</u><br>184 services regroupant<br>424 communes (en majorité<br>rurales) sur les 431 du<br>département                 | - 176<br>en régie<br>- 8<br>afferchés   | 200 000<br>(2) | 3.50 F HT<br>(4)      |
| (Rhône)                         |                   | 56 services ruraux et semi-urbains  | - 3 en<br>régie<br>- 53<br>afferchés  | 144 000        | 9.48 F TTC<br>(5)     |

(1) : prix 1989 calculé pour une consommation de 100 m<sup>3</sup>.

(2) : habitants desservis.

(3) : prix 1990 pratiqué par la régie du SADEPACM, calculé pour une consommation de 100 m<sup>3</sup>.

(4) : moyenne départementale des prix 1990.

(5) : moyenne des prix 1990 pratiqués par les 21 syndicats intercommunaux.

## ANNEXE 2

## ESTIMATIONS DES BESOINS DE RENOUVELLEMENT

| STRUCTURE                           | ANNEE<br>D'EVALUATION | PATRIMOINE<br>PRIS EN COMPTE   | HYPOTHESES                           |                        | BESOINS<br>ESTIMES            |
|-------------------------------------|-----------------------|--|--------------------------------------|------------------------|-------------------------------|
|                                     |                       |  | DUREE DE VIE                         | PRIX                   |                               |
| SDAEPV<br>(Vendée)                  | 1983                  | <u>Canalisations</u> :<br>10 478 km (1)  | 50 ans                               | 300 F/ml               | 60 MF/an<br>pendant<br>50 ans |
| SADEPACM<br>(Charente-<br>Maritime) | 1987                  | <u>Canalisations</u> :<br>7 800 km (2)   | 70 ans                               | 200 F/ml               | 22 MF/an<br>pendant<br>70 ans |
| SDDEA<br>(Aube)                     | 1989                  | <u>Réseaux</u> :<br>800 MF<br><u>Réservoirs</u> :<br>311 MF<br><u>St. de pompage</u> :<br>40 MF (génie civil)<br><u>St. de pompage</u> :<br>40 MF (équipements)<br>(3) | 60 ans<br>30 ans<br>30 ans<br>15 ans |                        | 28 MF/an                      |
| (Rhône)                             | 1986                  | <u>Canalisations</u> :<br>1 700 km<br><u>Branchements</u> :<br>50 000<br>(4)   | 20 ans<br>20 ans<br>(5)              | 600 F/ml<br>4 kF/unité | 60 MF/an<br>pendant<br>20 ans |

(1) : linéaire total.

(2) : linéaire total, donnée estimée à partir du nombre d'habitants desservis.

(3) : patrimoine des seules communes rurales.

(4) : soient 25 % du linéaire total et 50 % du nombre total de branchements des 56 services ruraux et semi-urbains.

(5) : durées de vie résiduelles.

### ANNEXE 3

## EXTRAITS DU COMPLEMENT AU REGLEMENT DEPARTEMENTAL RELATIF A L'OCTROI DE SUBVENTIONS POUR LES ADDUCTIONS D'EAU POTABLE EN CHARENTE-MARITIME

### 1. DEFINITION DU RENOUELEMENT (Extrait de l'article 1)

"Ne pourront, ... être prises en compte que les opérations tendant à renouveler des tronçons de réseaux, dont le remplacement sera devenu nécessaire :

- soit à l'expiration d'un délai normal de vétusté ;
- soit à la suite d'une dégradation exceptionnelle qui ne serait pas imputable à des conditions anormales d'exploitation.

Cette obligation de renouvellement sera appréciée en fonction :

- de l'aptitude des conduites à supporter les contraintes mécaniques auxquelles elles sont soumises ;
- de leur capacité résiduelle de transport découlant du diamètre intérieur encore disponible et de la rugosité de paroi ;
- de la nature et de la fréquence des fuites réparées sur les tubes ou sur leurs joints.

Le renouvellement d'un tronçon de réseau pourra être effectué :

- dans un diamètre identique ou inférieur à celui de la conduite remplacée ;
- dans un diamètre supérieur si un développement prévisible de la consommation le justifie, sous réserve de respecter les limites ci-après. Le coefficient multiplicateur de débit avec une rugosité "Colebrook" de 0,1 mm, ne devra pas dépasser sous une pente motrice conventionnelle de 0,01 pour les diamètres inférieurs ou égaux à 300 mm et de 0,001 pour les diamètres supérieurs :

\* la valeur 3 pour les conduites de distribution pure en zone d'habitat groupé (bourgs et hameaux) ;

\* la valeur 2 pour les conduites de transport en rase campagne ou d'adduction au coeur des zones agglomérées. [voir tableaux A, B et C]

Tout accroissement de diamètre au-delà de ces normes supposera donc la nécessité d'un renforcement coordonné justiciable du régime général d'attribution des subventions et de l'allègement des emprunts."

## 2. REALISATION ANTICIPEE (Extrait de l'article 2)

"Les opérations de renouvellement ne seront engagées que dans la mesure où la nécessité technique en sera impérativement apparue, cette condition constituant le premier critère d'urgence. Toutefois une réalisation anticipée de quelques années sera tolérée lorsqu'elle sera justifiée par :

- la création d'un réseau public de canalisations autre que l'eau potable (eaux usées, gaz) ;
- un aménagement important de la voirie.

Dans ces deux derniers cas, l'attribution des concours financiers traditionnels et spécifiques à la mise en oeuvre des réseaux d'alimentation en eau potable constituera un élément particulier d'appréciation du délai d'anticipation proposé. L'intervention du Fonds de Péréquation s'effectuera alors selon les mêmes modalités que dans le cas d'un renouvellement classique, mais elle se limitera à la part des dépenses non couvertes par les subventions attribuées."

## 3. PROCEDURE D'INSTRUCTION (Article 3)

"Dans le cadre de l'enveloppe financière retenue pour chaque exercice, les programmes de travaux annuels seront arrêtés, en liaison avec le Service chargé du contrôle de l'emploi des aides de l'Etat ou du Département, au vu des demandes transmises au Syndicat Départemental par les collectivités adhérentes.

Celles-ci devront présenter un dossier technique établi par le maître d'oeuvre qu'elles auront habilité à cette fin et qui comportera au moins :

- un rapport du gestionnaire auquel a été confiée l'exploitation du réseau, justifiant la demande de renouvellement et précisant en particulier le nombre et la nature des interventions effectuées au cours des trois dernières années sur les tronçons à remplacer. Les échantillons de conduites ou de joints prélevés lors des réparations seront tenus à la disposition du Syndicat Départemental ;
- un plan au 1/10 000 reproduisant, avec couleurs conventionnelles par diamètre, l'ensemble du réseau sur le territoire de la collectivité concernée et localisant les tronçons à renouveler ;
- un plan à échelle cadastrale des conduites à poser portant mention des appareils de robinetterie et de fontainerie, et indiquant l'emplacement des branchements à rétablir ;
- un mémoire explicatif rappelant les caractéristiques des conduites à remplacer (matériau, diamètre, année de pose) et justifiant longueurs, diamètres, nature du matériau proposé pour les canalisations nouvelles ;

- un détail estimatif établi selon le cadre du bordereau de prix type arrêté par le Syndicat Départemental."

#### 4. MODALITES D'EXECUTION (Extrait de l'article 4)

"Afin d'assurer la gestion optimale des crédits affectés au renouvellement des réseaux de canalisations, l'ensemble de ces opérations sera exécuté sous la maîtrise d'ouvrage du Syndicat Départemental qui remettra, après réception des travaux, les portions de réseaux remplacées à la collectivité propriétaire des dits équipements ...

... Les travaux de renouvellement seront exécutés par des entreprises spécialisées et agréées, dans le cadre de marchés conclus annuellement par le Syndicat Départemental sur des secteurs géographiques homogènes.

Ils comporteront l'ensemble des prestations nécessaires au remplacement des conduites et de leurs équipements de robinetterie ou de fontainerie jusqu'au robinet de prise en charge des branchements inclus. Le raccordement du tuyau de branchement sera assuré par les soins de la collectivité distributrice, selon les modalités contractuelles arrêtées avec l'exploitant de son réseau.

Les travaux s'entendent également, réfection définitive de la voirie incluse, sauf dans le cas où le renouvellement serait concomittant à d'autres travaux de pose de canalisations souterraines. Dans cette hypothèse, seule une réfection provisoire de chaussée serait réalisée."

Tableau A : Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit  
Cas n° 1 : Zone agglomérée

| $\varnothing$ existant mm<br>Q l/sec | 300<br>132,65 | 250<br>82,05 | 200<br>45,55 | 150<br>21,29    | 125<br>13,12     | 100<br>7,25      | 80<br>3,77       | 60<br>2,30       |
|--------------------------------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| $\varnothing$ renforcé mm            |               |              |              |                 |                  |                  |                  |                  |
| 300                                  | 1             | 1,62         | 2,91         | <del>6,23</del> | <del>10,11</del> | <del>18,30</del> | <del>35,19</del> | <del>57,67</del> |
| 250                                  | -             | 1            | 1,80         | <del>3,85</del> | <del>6,25</del>  | <del>11,32</del> | <del>21,76</del> | <del>35,67</del> |
| 200                                  | -             | -            | 1            | 2,14            | <del>3,47</del>  | <del>6,28</del>  | <del>12,08</del> | <del>19,80</del> |
| 150                                  | -             | -            | -            | 1               | 1,62             | 2,94             | <del>5,65</del>  | <del>9,26</del>  |
| 125                                  | -             | -            | -            | -               | 1                | 1,81             | <del>3,48</del>  | <del>5,70</del>  |
| 100                                  | -             | -            | -            | -               | -                | 1                | 1,92             | <del>3,15</del>  |
| 80                                   | -             | -            | -            | -               | -                | -                | 1                | 1,64             |
| 60                                   | -             | -            | -            | -               | -                | -                | -                | 1                |

Données du calcul : Formule de Colebrook  $K = 0.1 \text{ mm}$   $j = 0.01$

Tableau B : Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit  
Cas n° 2 : Adduction

| $\varnothing$ existant mm<br>Q l/sec | 300<br>132,65 | 250<br>82,05 | 200<br>45,55    | 150<br>21,29    | 125<br>13,12     | 100<br>7,25      | 80<br>3,77       | 60<br>2,30       |
|--------------------------------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 300                                  | 1             | 1,62         | <del>2,91</del> | <del>6,23</del> | <del>10,11</del> | <del>18,30</del> | <del>35,19</del> | <del>57,67</del> |
| 250                                  | -             | 1            | 1,80            | <del>3,85</del> | <del>6,25</del>  | <del>11,32</del> | <del>21,76</del> | <del>35,67</del> |
| 200                                  | -             | -            | 1               | <del>2,14</del> | <del>3,47</del>  | <del>6,28</del>  | <del>12,08</del> | <del>19,80</del> |
| 150                                  | -             | -            | -               | 1               | 1,62             | <del>2,94</del>  | <del>5,65</del>  | <del>9,26</del>  |
| 125                                  | -             | -            | -               | -               | 1                | 1,81             | <del>3,48</del>  | <del>5,70</del>  |
| 100                                  | -             | -            | -               | -               | -                | 1                | 1,92             | <del>3,15</del>  |
| 80                                   | -             | -            | -               | -               | -                | -                | 1                | 1,64             |
| 60                                   | -             | -            | -               | -               | -                | -                | -                | 1                |

Données du calcul : Formule de Colebrook  $K = 0,1 \text{ mm}$   $j = 0,01$

Tableau C : Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit  
Cas n° 3 : Adduction (pour  $\varnothing > 300$  mm)

| $\varnothing$ existant mm<br>Q l/sec | 600<br>246,7 | 550<br>196,0 | 500<br>152,2 | 450<br>115,3    | 400<br>84,37    | 350<br>59,33    | 300<br>39,30    | 250<br>24,27     |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 600                                  | 1            | 1,26         | 1,62         | <del>2,14</del> | <del>2,92</del> | <del>4,16</del> | <del>6,28</del> | <del>10,16</del> |
| 550                                  | -            | 1            | 1,29         | 1,70            | <del>2,32</del> | <del>3,30</del> | <del>4,99</del> | <del>8,08</del>  |
| 500                                  | -            | -            | 1            | 1,32            | 1,80            | <del>2,57</del> | <del>3,87</del> | <del>6,27</del>  |
| 450                                  | -            | -            | -            | 1               | 1,37            | 1,94            | <del>2,93</del> | <del>4,75</del>  |
| 400                                  | -            | -            | -            | -               | 1               | 1,42            | <del>2,15</del> | <del>3,48</del>  |
| 350                                  | -            | -            | -            | -               | -               | 1               | 1,51            | <del>2,44</del>  |
| 300                                  | -            | -            | -            | -               | -               | -               | 1               | 1,62             |
| 250                                  | -            | -            | -            | -               | -               | -               | -               | 1                |

Données du calcul : Formule de Colebrook  $K = 0,1$  mm     $j = 0,001$

## ANNEXE 4

### DEPARTEMENT DU RHONE : METHODOLOGIE DE DIAGNOSTIC DES RESEAUX

Nous reproduisons ici, telle quelle, la méthodologie de diagnostic mise au point dans le département du Rhône :

"Eviter confusion entre perte d'eau et renouvellement systématique des canalisations.

#### METHODOLOGIE POUR DIAGNOSTIC DES RESEAUX

- dresser l'état et l'importance des réseaux par collectivité ;
- classement par tranche d'âge, par type de matériau, type de joint, par type de terrain traversé des longueurs de réseau ;
- idem pour nombre de branchements ;
- étude du rendement :

volume annuel facturé (ou mieux consommé)/volume produit

Cela nécessite préalablement de disposer pour certaines collectivités de comptage sur les captages de source (au départ ou sur le réservoir de collecte). Mise en place de compteurs sur équipement collectif ;

- étude de l'indice de perte : (mieux)

$$I = \frac{\text{volume journalier produit} - \text{volume journalier (facturé ou consommé)}}{\text{longueur totale du réseau}}$$

- étude de la consommation nocturne :

nécessite un relevé des volumes stockés dans les réservoirs à 22 h et à 6 h du matin et une étude des consommations nocturnes probables ceci entraînera la définition d'un réseau de télésurveillance, télétransmission, la mise en place des compteurs par secteur de distribution afin d'accumuler les données ;

- étude statistique des interventions des gestionnaires du réseau par tronçon de réseau.

#### A l'issue de ce diagnostic :

- . recherche des économies d'eau possibles par lutte contre le gaspillage (sur équipements publics, mise en place de compteurs sur équipements collectifs, chasse d'eau, etc...);

- . recherche d'une meilleure connaissance du fonctionnement des réseaux (sens d'écoulement, position des vannes, utilité et fonctionnement de la robinetterie, etc...) ;
- . passage sur logiciel ZOMAYET.

Enfin :

- désignation de secteurs sensibles aux fuites ;
- secteurs à renouveler : secteurs où le nombre d'interventions des gestionnaires du réseau est supérieur à un seuil tolérable sur le plan économique (à définir avec les intéressés) ;
- secteurs à réparer : secteurs où la recherche de fuite doit être systématique et où une réparation peut être exécutée valablement :  
  - ex : pour joints plomb si la canalisation est en bon état, mettre au point un manchon spécial ;
- secteurs "sains" : secteurs où la recherche de fuite n'est pas intéressante vis-à-vis de l'économie d'eau réalisée après étude financière (perte en eau faible entraînant de gros travaux pour les pallier) ;
- secteurs à renforcer : secteurs où le renforcement entraînera un renouvellement ;

Donc, à l'issue de cette étude :

- il est possible de dégager les secteurs où un renouvellement devient obligatoire ;
- recherche de matériau adéquat pour les problèmes de corrosion ou glissement de terrain."

## ANNEXE 5

### LA PRATIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE DANS LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

#### 1. DEFINITIONS

Amortir consiste à étaler une charge irréversible sur une période de temps déterminée.

L'amortissement est lié à l'existence d'un investissement. Ainsi, chaque fois qu'un service installe une immobilisation, il lui faut s'interroger sur son amortissement. Cependant, il y a deux façons d'aborder la notion d'amortissement, selon que l'investissement est considéré comme un bien ou comme une quantité monétaire.

Nous traiterons ici principalement de la notion réelle de l'amortissement, c'est-à-dire de l'amortissement technique (1), même s'il nous faudra également tenir compte de deux notions financières :

- 1° l'amortissement financier qui est la valeur du remboursement en capital (c'est-à-dire intérêts exclus) des emprunts contractés ;
- 2° l'amortissement de caducité qui est la valeur, étalée sur la durée du contrat de gestion déléguée restant à courir, des immobilisations mis dans le domaine public par le gestionnaire délégué.

L'amortissement technique se définit comme la valeur de la dépréciation irréversible subie par un bien durable au cours du temps du fait de son utilisation. En ce sens, l'amortissement s'applique à l'ensemble des biens durables (corporels et incorporels) immobilisés, à l'exception notable des terrains qui, de façon générale, ne se déprécient pas mais s'apprécient.

L'amortissement technique est justifié par des phénomènes irréversibles, ce qui implique que l'intégralité de la valeur des immobilisations fasse l'objet de l'amortissement technique, quels que soient le montant et l'origine du financement permettant leur acquisition.

Ces phénomènes peuvent être physiques pour les immobilisations corporelles (dégradation, usure) mais également purement économiques pour les immobilisations incorporelles (dévalorisation). Puisque les phénomènes physiques correspondent également à une dépréciation économique (l'usure diminue la valeur des services rendus par un équipement), le fondement général de l'amortissement technique est la dépréciation économique : l'amortissement technique représente le coût d'usage des immobilisations.

---

1) Introduits par la précédente instruction budgétaire et comptable applicable par le service d'eau (M 0), les termes "amortissement technique" ont disparu de la prochaine (M 49). Nous en conservons l'emploi afin d'éviter une confusion avec les notions purement financières d'amortissement.

Cette dépréciation intervient à l'occasion d'une utilisation : il n'est pas, ou plus, justifié d'amortir une immobilisation qui est en cours d'installation, ou stockée en vue d'une utilisation ultérieure ou encore déclassée. Cela implique que l'amortissement technique doit se calculer par rapport à la durée effective d'utilisation ou, lorsque celle-ci n'est pas connue a priori, comme c'est généralement le cas, par rapport à une estimation de cette durée.

## 2. REGLEMENTATION

### 2.1 Caractère obligatoire

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales disposent d'une très large autonomie pour gérer leur service de distribution d'eau potable. L'Etat conserve cependant une responsabilité de contrôle notamment en matière d'administration et de finances. Ainsi, les ordres émanant de l'ordonnateur doivent être retracés dans la comptabilité du service selon des règles générales définies par le ministre des finances et, pour les règles particulières, par le ministre intéressé. Les instructions budgétaires et comptables diffusent ces règles auprès des services.

Dans le mouvement d'adaptation aux SPIC du plan comptable révisé de 1982, l'instruction M 49 applicable au 1er janvier 1992 par les services d'eau (et d'assainissement) prévoit la comptabilisation de l'amortissement technique quels que soient la taille et le statut des régies.

La pratique de l'amortissement technique est globalement très peu fréquente. Cette constatation n'est pas propre aux "petits" services puisque l'absence de cette pratique a été observée dans plusieurs syndicats de taille départementale.

Une telle situation est principalement le résultat d'une assimilation entre gestion du service et gestion communale, assimilation très répandue dans les régies dites simples (1) et qui a fait abusivement souche dans les autres régies. Il est vrai que cette assimilation a longtemps été entretenue par un régime dérogatoire.

L'instruction M 49 réitère l'obligation de pratiquer l'amortissement technique mais sans prévoir, comme la précédente instruction (M 0), de dérogation à cette obligation.

La comptabilité du service de distribution d'eau potable doit être tenue selon :

- un plan comptable spécifique permettant au service d'être géré selon les particularités de son activité et de son statut de SPIC. L'amortissement technique représente un coût dont le SPIC de l'eau doit tenir compte en vertu des principes de vérité du prix et d'équilibre des comptes ;
- un budget individualisé permettant au service de distinguer ses dépenses et recettes de celles de la collectivité. Le patrimoine

---

1) L'amortissement technique n'étant pas obligatoire pour les communes, les régies dites simples n'utilisent généralement pas la faculté qu'ont les communes de pratiquer l'amortissement technique au titre de leurs SPIC.

immobilisé du service devant être amorti, il faut pouvoir l'individualiser budgétairement.

Le tableau 1 (1) reproduit le modèle de budget du service de distribution d'eau potable. Le budget individualisé peut être propre ou annexe (voir tableau 2). En cas de concession du service, il n'y a aucune raison pour la collectivité de tenir un budget puisque le patrimoine du service est géré de façon privée.

L'assujettissement à la TVA renforce l'obligation de tenir une comptabilité distincte. L'assujettissement ne peut, en effet, s'appliquer qu'à des biens propres au service et non à ceux de la collectivité (2).

## 2.2 Inscription de l'amortissement technique au budget

L'amortissement technique est inscrit à la fois en dépense à la section d'exploitation, au compte 68 "Dotations aux amortissements et provisions", et en recette à la section d'investissement, au compte 28 "Amortissements des immobilisations" (voir tableau 1). Comment cette double inscription se justifie-t-elle ?

Comme coût d'usage des immobilisations, l'amortissement technique constitue une charge courante du service, d'où son inscription en dépense à la section d'exploitation. Cependant, l'amortissement technique ne correspond à aucun débours de trésorerie : il n'est ni un paiement à un tiers (fournisseur, banquier), ni la rémunération d'un employé du service, ni un versement obligatoire (impôt, taxe). Or, au même titre que toute autre charge d'exploitation, l'amortissement technique est équilibré par les recettes tirées de la vente des prestations. Ainsi, ne donnant pas lieu à un débours de trésorerie au titre de l'exploitation, les recettes d'exploitation qui équilibrent l'amortissement technique sont transférées à la section d'investissement (voir schéma 1) où elles pourront faire l'objet d'un débours de trésorerie à l'occasion du financement d'un investissement.

On le voit, l'inscription budgétaire de l'amortissement technique n'est pas dénuée de logique : en acquittant la charge de l'amortissement technique, l'usager facilite le financement des équipements que le service doit immobiliser pour maintenir à niveau ses capacités de production et de distribution.

## 3. MISE EN OEUVRE

### 3.1 Champ d'application

L'énoncé des comptes de la section d'investissement concernés donne une idée détaillée de la liste des immobilisations amortissables (voir tableau 3).

### 3.2 Moyens de documentation

L'expérience montre que beaucoup de services sont empêchés de pratiquer l'amortissement technique faute de disposer d'un inventaire minimal identifiant.

---

1) Tableaux et schémas sont renvoyés en fin d'annexe.

2) Décret n° 75-611 du 9 juillet et instruction n° 75-136-MO du 10 octobre 1975.

décrivant et enregistrant les immobilisations. L'inventaire est, en effet, nécessaire pour conserver des données concernant des immobilisations dont certaines peuvent avoir une durée de vie très longue.

Dans les services en gestion directe, l'établissement du recensement des immobilisations amortissables est effectué par l'ordonnateur et doit exactement correspondre au fichier des immobilisations tenu par le comptable. En cas de gestion déléguée, l'exploitant effectue le recensement des immobilisations sous le contrôle de la collectivité. Chaque année, l'ordonnateur établit la liste des biens réformés afin d'apurer l'inventaire et le fichier des immobilisations.

### 3.3 Base de calcul

La base de calcul de l'amortissement technique est la valeur des immobilisations à leur date d'entrée dans le patrimoine du service (coût d'acquisition ou coût de production ou valeur vénale).

L'instruction M 49 introduit la possibilité de réévaluer cette base. Lorsque la valeur actuelle d'une immobilisation devient notablement inférieure à sa valeur comptable nette (valeur d'entrée moins somme des dotations d'amortissement technique déjà effectuées), le service peut procéder soit à un amortissement exceptionnel, le reliquat du tableau initial d'amortissement étant modifié en conséquence, soit à une provision si la dépréciation n'est pas jugée irréversible.

La base de calcul est évaluée hors TVA récupérée sur le Trésor pour les services ayant opté pour l'assujettissement à la TVA et TVA comprise pour les autres services.

### 3.4 Méthode de calcul

La dotation d'amortissement technique résulte de l'étalement de la base de calcul sur la durée connue ou probable d'utilisation de l'immobilisation.

Cette durée doit être fixée par l'assemblée délibérante du service pour chaque type d'immobilisations (1). Les taux d'amortissement résultants sont déclarés dans un tableau d'amortissement qui doit être respecté. L'assemblée délibérante peut cependant modifier le rythme d'un amortissement en cours, à condition de justifier un tel changement et de toujours finir par amortir l'intégralité de la base de calcul (initiale ou réévaluée).

La dotation d'amortissement technique d'une immobilisation peut être constante dans le temps (amortissement linéaire), décroissante (amortissement dégressif), croissante (amortissement progressif) ou variable (amortissement proportionnel, combinaison des cas précédents).

## 4. PRACTIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE EN CAS DE GESTION DIRECTE

### 4.1 L'amortissement technique comme moyen de couverture de l'amortissement financier

Généralisant une recette en section d'investissement, l'amortissement technique

---

1) L'instruction M 49 a abrogé les durées maximales prévues par la M 0.

a vocation à participer au financement de toutes les dépenses d'investissement. Cependant, la couverture de l'amortissement financier est prioritaire. Ce dernier représente une dette exigible à un tiers et, à ce titre, constitue une dépense légalement obligatoire.

Les recettes d'investissement tirées de l'amortissement technique serviront donc, avant toute autre chose, à couvrir l'amortissement financier (voir schéma 1). Les pratiques usuelles rendent cette couverture très imparfaite. L'amortissement technique est généralement calculé de façon linéaire et donne lieu à une dotation constante. Les usages bancaires établissent que le remboursement du capital prêté s'effectue selon un rythme croissant. Comme l'amortissement technique prend en compte l'intégralité de la valeur d'acquisition et que l'emprunt ne représente qu'une partie de cette dernière, la situation suivante sera fréquemment observée (voir schéma 2) :

- l'amortissement technique est supérieur à l'amortissement financier durant un petit nombre d'années (capacité de financement A1) ;
- très vite, l'amortissement financier devient supérieur à l'amortissement technique (besoin de financement B) ;
- l'amortissement technique continue de générer des recettes d'investissement après l'expiration de l'amortissement financier (capacité de financement A2).

Cette imparfaite adaptation des deux flux d'amortissement peut être complètement éliminée. Il est tout à fait licite, et même conseillé dans certaines circonstances, d'ajuster le rythme de l'amortissement technique à celui de l'amortissement financier. Il suffira tout simplement d'utiliser le tableau d'amortissement financier fourni par l'organisme prêteur pour calculer les dotations d'amortissement technique.

Cela revient à adopter un rythme progressif d'amortissement technique. A l'expiration de l'amortissement financier, l'amortissement technique pourra retrouver un rythme constant (voir schéma 3), voire dégressif. La seule condition à respecter impérativement est de toujours finir par amortir l'intégralité de la valeur (initiale ou réévaluée) de l'immobilisation.

Au niveau du budget dans son ensemble, la couverture de l'amortissement financier se réalisera de façon plus ou moins parfaite selon :

- l'ancienneté de la pratique d'amortissement technique. En cas d'adoption récente, l'amortissement technique des immobilisations les plus anciennes ne correspondra souvent plus à aucun besoin d'amortissement financier ;
- la prise en compte de recettes d'investissement ponctuelles. Si ces recettes sont prévisibles, il sera possible d'en tenir compte au moment de la détermination de la dotation annuelle d'amortissement technique. Si elles ne sont pas prévisibles, on pourra les affecter à l'autofinancement des immobilisations ou les reporter en modifiant en conséquence le calcul de la dotation d'amortissement technique de l'exercice à venir ;
- la politique d'autofinancement et les objectifs de prix et d'investissement (voir § 4.2 et 4.3).

#### 4.2 L'amortissement technique comme moyen d'autofinancement

Les recettes d'autofinancement du service proviennent généralement d'opérations ponctuelles (aliénation d'un élément d'actif, reversement du FCTVA, etc ...) ou d'un transfert de la section d'exploitation. Les deux mécanismes le plus souvent utilisés pour opérer un tel transfert ont également un caractère ponctuel car ils prennent place dans le cadre du vote annuel du budget : autofinancement complémentaire (1) ou affectation des résultats.

L'amortissement technique est le seul mécanisme d'autofinancement ayant un caractère **systematique**. Une fois adopté par l'assemblée délibérante, il se poursuit de lui-même (et sera relancé par chaque nouvelle immobilisation) sur une période de temps variant de 5 à 100 ans, suivant le type d'immobilisations.

Se basant sur cette caractéristique, les gestionnaires des services ont pris l'habitude de ne pas pratiquer l'amortissement technique, lui reprochant : 1° de manquer de flexibilité, 2° d'augmenter le prix de l'eau, 3° de créer des fonds libres se dépréciant.

Ces trois arguments méritent un examen attentif car, bien que procédant de conceptions révolues, ils perdurent et constituent un obstacle important à l'amélioration du niveau de gestion du service et à l'application de l'instruction M 49.

##### 4.2.1 La flexibilité financière : une caractéristique devenue très onéreuse et peu responsabilisante

L'emprunt est incontestablement le moyen le plus flexible pour le service de financer ses investissements. Cependant, le contexte financier actuel rend très onéreux l'avantage procuré par la disponibilité immédiate des fonds.

Les collectivités se retrouvent aujourd'hui dans une situation où le coût réel de leurs emprunts n'a jamais été aussi élevé (voir texte, chapitre 5). Il vaut mieux perdre 4 % par an sur des réserves que l'on accumule que ne pas les accumuler et devoir payer des intérêts réels de 6 % par an lorsqu'il devient nécessaire d'emprunter.

De surcroît, même si le coût réel des emprunts venait à diminuer sensiblement et durablement, il n'est pas sûr que la recherche de la plus grande flexibilité financière aille toujours dans le sens d'une bonne gestion. Cette recherche était justifiée lorsqu'il s'agissait de construire les réseaux collectifs et de répondre rapidement à la forte progression de la consommation.

Aujourd'hui, la progression de la consommation s'est stabilisée et l'effort d'investissement a changé de nature. Les besoins d'investissement de seconde génération (qualité, sécurité, renouvellement) exigent moins de flexibilité financière et, surtout, possèdent un caractère patrimonial très marqué. Ainsi, alors que le recours à une source de financement flexible répond au désir des élus d'inscrire leur action dans l'histoire immédiate, seule une pratique d'autofinancement **systematique** peut leur permettre d'assumer leurs responsabilités à long terme en matière de gestion du patrimoine public.

---

1) L'autofinancement complémentaire est un mécanisme introduit par la M 49 et destiné à pallier un éventuel besoin de financement prévisionnel de la section d'investissement. Il a le même fonctionnement que le mécanisme du prélèvement sur ressources ordinaires existant en comptabilité communale.

#### 4.2.2 L'incidence sur le prix de l'eau peut être atténuée

Il faut avoir recours à une argumentation assez grossière pour conclure que l'amortissement technique augmente le prix de l'eau : l'amortissement technique est une charge d'exploitation et, donc, sa pratique augmente le prix de l'eau.

En distinguant le court et moyen terme du long terme, on s'aperçoit que la pratique de l'amortissement technique a globalement une incidence plus faible sur le prix de l'eau que sa non-pratique :

- les services qui ne pratiquent pas l'amortissement technique ne disposent pas de recettes systématiques d'investissement pour rembourser leurs emprunts. Ainsi, ces services devront recourir aux recettes d'exploitation, et donc à l'augmentation du prix de l'eau, pour couvrir l'amortissement financier. Les services comptabilisant l'amortissement technique peuvent ajuster cette pratique à la couverture de l'amortissement technique financier. En d'autres termes, la pratique de l'amortissement technique à court et moyen terme (tant que dure l'amortissement financier) a une incidence sur le prix de l'eau égale à celle de la non-pratique ;
- une fois l'amortissement financier couvert, l'amortissement technique continue de grever les charges d'exploitation et donc le prix de l'eau. Mais cette incidence possède une contrepartie positive. Une ressource d'autofinancement est dégagée qui permettra de réduire le montant emprunté à l'occasion du prochain investissement, d'où une économie sur les intérêts. Dans les conditions financières actuelles, l'incidence de la pratique de l'amortissement technique à long terme (au-delà de la période de l'amortissement financier) est inférieure à celle de sa non-pratique.

Il résulte des mêmes considérations que les moyens d'autofinancement issus d'une dotation d'amortissement technique supérieure à celle de l'amortissement financier auront, à court terme, une incidence sur le prix de l'eau. Cependant, ils permettront à plus long terme de limiter la hausse du prix de l'eau. La pratique montre que les services habitués à comptabiliser l'amortissement technique arrivent à se passer de façon croissante du recours à l'emprunt.

#### 4.2.3 La dévalorisation monétaire n'est plus ce qu'elle était

Au-delà des besoins d'amortissement financier, l'amortissement technique génère des recettes d'investissement nettes alors que le service peut très bien n'avoir aucun investissement en vue, livrant ces recettes inemployées à la dévalorisation monétaire. Cela est souvent invoqué dans les petits services compte tenu de l'irrégularité de leur activité d'investissement.

Cette argumentation ignore un ensemble de facteurs jouant en sens contraire :

- l'utilisation de l'amortissement technique comme moyen de couverture de l'amortissement financier fait que les fonds libres ne peuvent apparaître qu'au bout de 10 à 15 ans ! Dans les conditions financières actuelles, accumuler des fonds libres sur 5 ans en vue d'autofinancer un investissement est relativement moins coûteux que de recourir à l'emprunt. Quel service, 15 à 20 ans après son dernier investissement, n'aurait aucun nouveau besoin d'investissement ?

- l'apparition à terme de besoins d'investissement durables, réguliers et peu subventionnés (renouvellement) ;
- les services, mêmes les régies dites simples, peuvent placer leurs fonds libres (voir texte, chapitre 5).

#### 4.3 La complémentarité des moyens

Suivant ses objectifs de prix et d'investissement, le service pourra différencier sa pratique de l'amortissement technique.

Les services n'ayant pas d'activité régulière ou aucun besoin à court terme en matière d'investissement auront intérêt à utiliser l'amortissement technique plutôt comme un moyen de couverture de l'amortissement financier. Cela leur permettra de limiter l'augmentation du prix de l'eau tout en enclenchant un mécanisme qui, à long terme, dégagera des moyens d'autofinancement.

Les services ayant une activité régulière ou des besoins à court terme en matière d'investissement auront intérêt à utiliser l'amortissement technique plutôt comme un moyen d'autofinancement. Ils veilleront à calculer une dotation d'amortissement technique dépassant les besoins de l'amortissement financier afin d'augmenter la part des ressources propres dans le financement des investissements. Cela suppose une augmentation à court terme du prix de l'eau mais qui sera, à moyen et long terme, plus que compensée par la diminution de la charge des intérêts financiers.

Naturellement, l'amortissement technique n'est pas exclusif des autres mécanismes d'autofinancement (autofinancement complémentaire, affectation des résultats) qui pourront venir le compléter, notamment lorsque des besoins d'investissement imprévus et importants apparaissent à très court terme.

#### 5. PATRIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE EN CAS DE GESTION DELEGUEE

La collectivité doit-elle continuer à pratiquer l'amortissement technique lorsqu'elle délègue la gestion du service à un exploitant de droit privé ?

Si le contrat de délégation est une **concession**, le concessionnaire assure l'intégralité des charges d'investissement (investissement neuf et de renouvellement) et reprend les éventuelles immobilisations préexistantes. Le concessionnaire effectuera pour son compte l'amortissement technique des immobilisations qu'il installe ou qu'il reprend à la collectivité. La collectivité n'a donc plus aucune raison de pratiquer l'amortissement technique, le patrimoine du service étant géré de façon privée.

Si le contrat de délégation est un **affermeage**, la répartition des charges d'amortissement peut s'avérer assez complexe compte tenu des régimes différents s'appliquant aux immobilisations (voir tableau 4) :

- immobilisations financées par la collectivité et pour lesquelles elle assure la charge du renouvellement. Dans ce cas, l'amortissement technique est effectué par la collectivité. L'instauration d'une surtaxe venant s'ajouter à la partie fermière du prix de l'eau permet de prélever les recettes correspondant à l'amortissement technique lesquelles iront couvrir l'amortissement financier puis autofinancer les futurs investissements ;

- immobilisations financées par la collectivité et pour lesquelles le fermier assure la charge du renouvellement. Cette charge conduit le fermier à constituer des provisions destinées à financer le remplacement des immobilisations dont le renouvellement est prévu avant la fin du contrat. Afin d'éviter à l'usager d'acquitter deux fois le coût d'usage des immobilisations, la collectivité doit s'abstenir de procéder à l'amortissement technique de ces immobilisations.

Cependant, il n'y a pas équivalence entre la charge d'amortissement technique et celle de renouvellement. Si toutes les deux se justifient par la dépréciation des immobilisations, seule la première est irréversible. Rien ne garantit a priori que les immobilisations dont le renouvellement est provisionné soient effectivement renouvelées durant le contrat d'affermage. Ainsi, la collectivité serait normalement en droit d'exiger, au terme du contrat, le reversement des provisions non utilisées. Une telle disposition n'est prévue ni par la réglementation ni par les pratiques contractuelles (les fermiers tirent argument de la clause de remise en bon état des installations, assimilant ainsi la charge de renouvellement à une charge d'entretien-réparation).

Les sociétés fermières n'effectuent généralement pas de provisions pour risques de renouvellement, c'est-à-dire de provisions pour les immobilisations dont le renouvellement est prévu après la fin du contrat, ces provisions n'étant pas fiscalement déductibles. Il appartient à la collectivité de comptabiliser le coût d'usage de ces immobilisations à travers la pratique de l'amortissement technique. Cependant, au cas où le renouvellement de l'une de ces immobilisations s'avérerait tout de même nécessaire durant le contrat, le fermier devrait en assurer la charge financière sur ses fonds propres :

- immobilisations destinées à demeurer dans le domaine public du service mais ayant fait l'objet d'un financement par le fermier. Le fermier a droit de récupérer le montant du capital qu'il abandonne au profit du service. Cette récupération se fait au travers de l'amortissement de caducité. Lorsque ce financement correspond à un renouvellement, les éventuelles provisions effectuées par le fermier devront être défalquées du montant de l'amortissement de caducité ;
- immobilisations dont la propriété est transférée au fermier. Dans ce cas, la collectivité ne peut plus continuer à pratiquer l'amortissement technique des immobilisations concernées puisqu'elles ne lui appartiennent plus. Le fermier entame alors un amortissement technique calculé sur la valeur d'acquisition des immobilisations.

Tableau 1 : Modèle de budget du service de distribution d'eau potable (M 4°)

ETABLISSEMENT OU SERVICE

Exercice 19\_\_

| SECTION D'EXPLOITATION |  |          | SECTION D'INVESTISSEMENT |   |          |
|------------------------|--|----------|--------------------------|---|----------|
| COMPTES                | LIBELLES   | MONTANTS | COMPTES                  | LIBELLES  | MONTANTS |
| DEPENSES               |  |          | DEPENSES                 |   |          |
| 60/61/<br>62/709       | Achats et variation de stocks, autres charges externes, rabais, remises, ristournes accordés |          | 001                      | Déficit antérieur reporté                                     |          |
| 63                     | Impôts, taxes et versements assimilés  |          | 10                       | Apports, dotations et réserves                                |          |
| 64                     | Charges de personnel   |          | 13                       | Subventions d'investissement                                  |          |
| 65                     | Autres charges de gestion courante   |          | 14                       | Provisions réglementées et amortissements dérogatoires        |          |
| 66                     | Charges financières  |          | 15                       | Provisions pour risques et charges                            |          |
| 67                     | Charges exceptionnelles  |          | 16                       | Emprunts et dettes assimilées                                 |          |
| 68                     | Dotations aux amortissements et aux provisions   |          | 20                       | Immobilisations incorporelles                                 |          |
| 71                     | Production stockée (ou déstockage)   |          | 21                       | Immobilisations corporelles                                   |          |
|                        |  |          | 22                       | Immobilisations mises en concession                           |          |
|                        |  |          | 23                       | Immobilisations en cours                                      |          |
|                        |  |          | 26                       | Participations et créances rattachées à des participations    |          |
|                        |  |          | 27                       | Autres immobilisations financières                            |          |
|                        |  |          | 29                       | Provisions pour dépréciation des immobilisations              |          |
| 004                    | SOLS TOTAL   |          | 39                       | Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours           |          |
| 006                    | Dépenses imprévues   |          | 481                      | Charges à répartir sur plusieurs exercices                    |          |
|                        | Autofinancement complémentaire de la section d'investissement                                |          | 49                       | Provisions pour dépréciation des comptes de tiers             |          |
|                        |  |          | 59                       | Provisions pour dépréciation des comptes financiers           |          |
|                        | TOTAL DES DEPENSES   |          | 003                      | Dépenses imprévues  |          |
| 002                    | Déficits antérieurs reportés   |          |                          |   |          |
|                        | TOTAL DE LA SECTION  |          |                          | TOTAL   |          |
| RECETTES               |  |          | RECETTES                 |   |          |
| 70                     | Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises                          |          | 001                      | Excédent antérieur reporté                                    |          |
| 71                     | Production stockée (ou déstockage)   |          | 10                       | Apports, dotations et réserves                                |          |
| 72                     | Production immobilisée   |          | 13                       | Subventions d'investissement                                  |          |
| 74                     | Subventions d'exploitation   |          | 14                       | Provisions réglementées et amortissements dérogatoires        |          |
| 75                     | Autres produits de gestion courante  |          | 15                       | Provisions pour risques et charges                            |          |
| 76                     | Produits financiers  |          | 16                       | Emprunts et dettes assimilées                                 |          |
| 77                     | Produits exceptionnels   |          | 20                       | Immobilisations incorporelles                                 |          |
| 78                     | Reprises sur amortissements et provisions  |          | 21                       | Immobilisations corporelles                                   |          |
| 79                     | Transferts de charges  |          | 26                       | Participations et créances rattachées à des participations    |          |
| 603                    | Variation de stocks  |          | 27                       | Autres immobilisations financières                            |          |
| 609                    | Rabais, remises, ristournes obtenus sur achats   |          | 28                       | Amortissements des immobilisations                            |          |
| 619                    | Rabais, remises, ristournes obtenus sur services extérieurs                                  |          | 29                       | Provisions pour dépréciation des immobilisations              |          |
| 629                    | Rabais, remises, ristournes obtenus sur autres services extérieurs                           |          | 39                       | Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours           |          |
| 6419                   | Remboursements sur rémunérations   |          | 481                      | Charges à répartir sur plusieurs exercices                    |          |
| 6459                   | Remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance                              |          | 49                       | Provisions pour dépréciation des comptes de tiers             |          |
|                        | TOTAL DES RECETTES   |          | 59                       | Provisions pour dépréciation des comptes financiers           |          |
| 002                    | Excédents antérieurs reportés  |          | 005                      | Autofinancement complémentaire de la section d'investissement |          |
|                        | TOTAL DE LA SECTION  |          |                          | TOTAL   |          |

Tableau 2 : Budget et modes de gestion du service d'eau

| MODES DE GESTION                |   |   |                                |
|---------------------------------|---|---|--------------------------------|
|                                 | Directe   | Déléguée ou indirecte                                     | Mixte                          |
| Régie simple ou directe         | Budget annexe (pas de patrimoine propre) ou budget unique |   |                                |
| Régie avec autonomie financière | Budget propre   |   |                                |
| Régie avec personnalité morale  | Budget propre (patrimoine distinct)                       |   |                                |
| Concession                      |   | Pas d'individualisation budgétaire                        |                                |
| Affermage                       |   | Budget annexe ou budget propre (opérations patrimoniales) |                                |
| Régie intéressée                |   |   | Budget annexe ou budget propre |
| Gérance                         |   |   | Budget annexe ou budget propre |

Source : instruction budgétaire et comptable M 49

Schéma 1 : Inscription de l'amortissement technique au budget

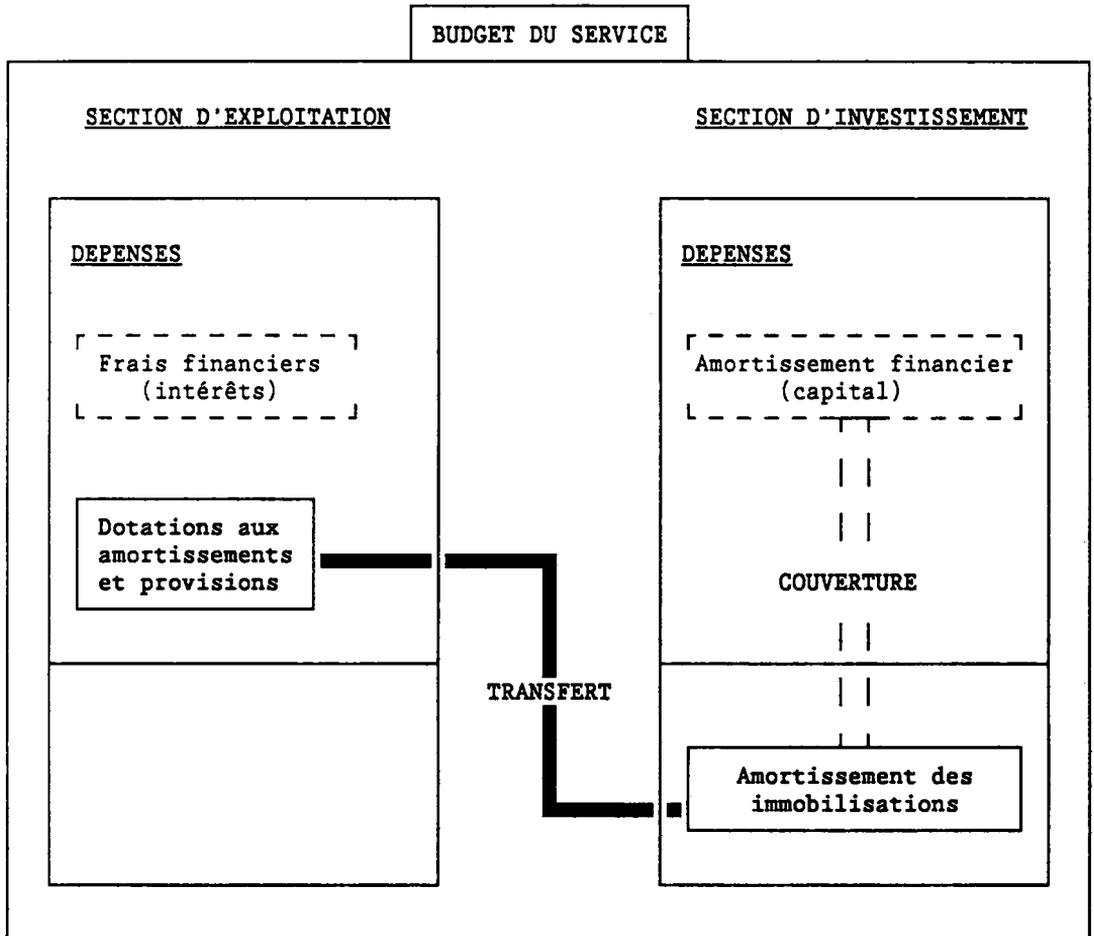
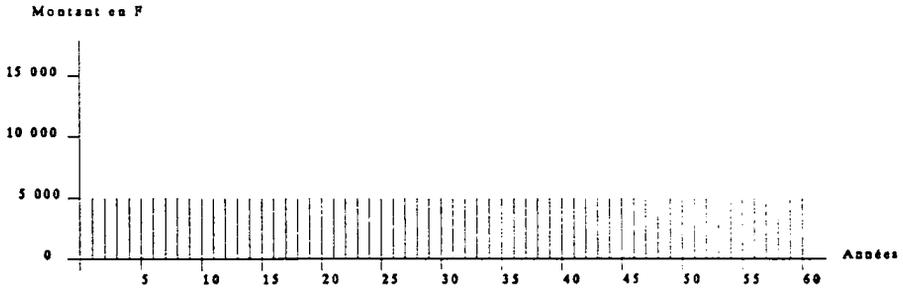
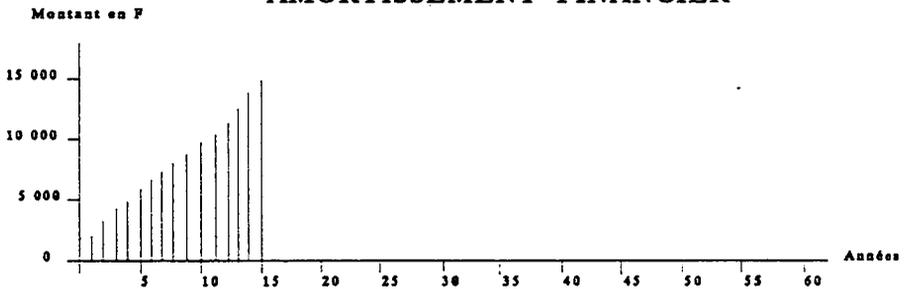


Schéma 2 : Pratiques usuelles d'amortissement : une couverture très imparfaite

**AMORTISSEMENT TECHNIQUE**  
(mode de calcul : linéaire)



**AMORTISSEMENT FINANCIER**



**AMORTISSEMENT TECHNIQUE MOINS AMORTISSEMENT FINANCIER**

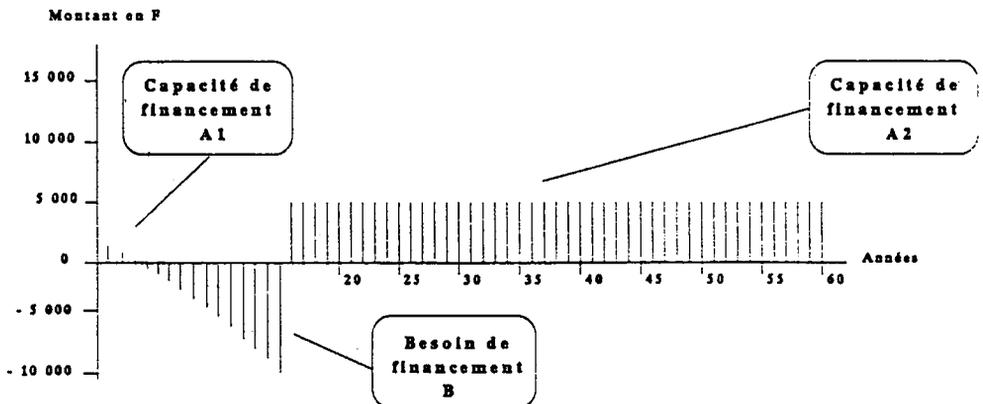
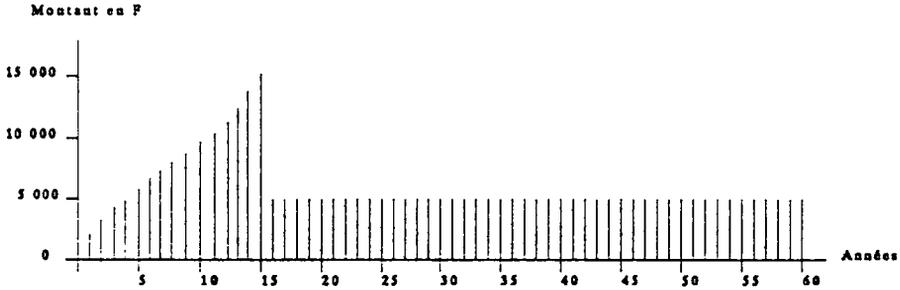


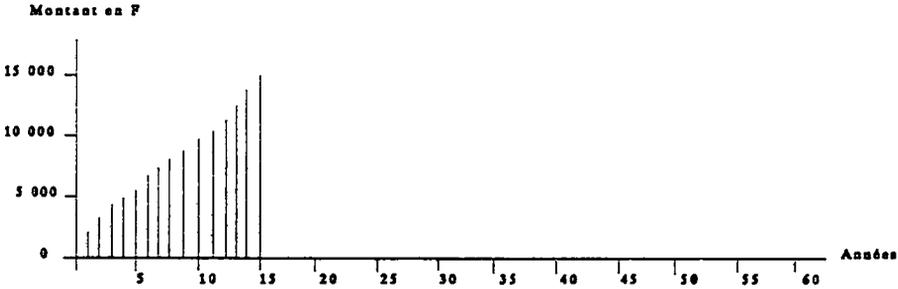
Schéma 3 : L'amortissement technique comme moyen de couverture de l'amortissement financier

**AMORTISSEMENT TECHNIQUE**

(mode de calcul : progressif puis linéaire)



**AMORTISSEMENT FINANCIER**



**AMORTISSEMENT TECHNIQUE MOINS AMORTISSEMENT FINANCIER**

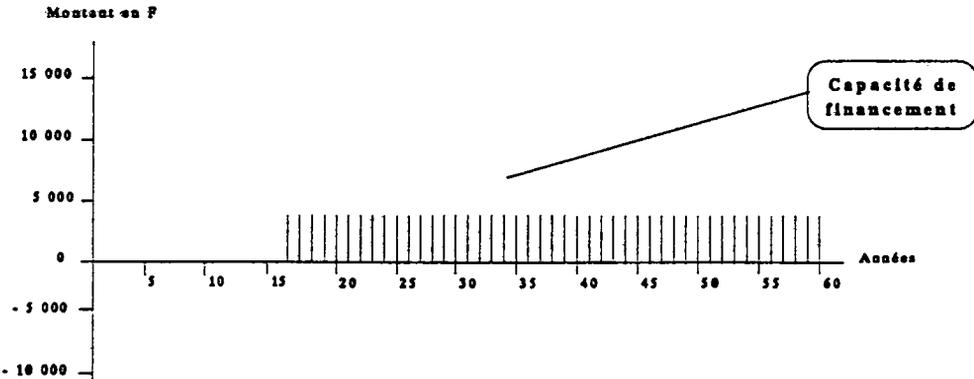


Tableau 3 : Immobilisations amortissables selon le plan comptable M 49

| Immobilisations incorporelles  | Immobilisations corporelles  |
|--|--|
| Frais d'établissement  | Agencements et aménagements des terrains   |
| Frais de recherche et de développement   | Constructions (bâtiments, installations générales, agencements et aménagements)  |
| Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires | Constructions sur sol d'autrui<br><br>Installations techniques, matériel et outillage industriels (installations complexes spécialisées, installations à caractère spécifique, matériel industriel, outillage industriel, agencements et aménagements) |
| Autres immobilisations incorporelles   | Matériel d'exploitation<br><br>Autres immobilisations corporelles (installations générales, agencements et aménagements divers, matériel de transport, matériel de bureau et informatique, mobilier, cheptel, emballages récupérables)                 |

Tableau 4 : Pratique de l'amortissement lorsque le service est affermé

|                                 |   | Collectivité                                 | Fermier  |
|---------------------------------|---|--|--|
| Financement de l'immobilisation | Conditions particulières  |  |  |
| Collectivité                    | Renouvellement à la charge de la collectivité                       | Amortissement technique                      | /  |
|                                 | Renouvellement à la charge du fermier prévu avant la fin du contrat | /  | Provisions pour renouvellement   |
|                                 | Renouvellement à la charge du fermier prévu après la fin du contrat | Amortissement technique                      | (Provisions pour risques de renouvellement)                                      |
|                                 | Immobilisation cédée au fermier                                     | Amortissement technique (jusqu'à la cession) | Amortissement technique (sur la valeur d'acquisition)                            |
| Fermier                         | Immobilisation destinée à demeurer dans le domaine public           | /  | Amortissement de caducité diminué des éventuelles provisions pour renouvellement |

TABLE DES MATIERES

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION  | 7  |
| CHAPITRE 1 : LE SYSTEME DE LA VENDEE                                  | 9  |
| 1. <u>PRESENTATION GENERALE</u>                                       | 9  |
| 1.1 <u>Une organisation intercommunale à l'échelle du département</u> | 9  |
| 1.2 <u>La coopération avec le Département</u>                         | 10 |
| 2. <u>LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT</u>              | 10 |
| 3. <u>LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT</u>                 | 11 |
| 4. <u>CONCLUSION</u>  | 12 |
| CHAPITRE 2 : LE SYSTEME DE LA CHARENTE-MARITIME                       | 13 |
| 1. <u>PRESENTATION GENERALE</u>                                       | 13 |
| 1.1 <u>Une organisation intercommunale à l'échelle du département</u> | 13 |
| 1.2 <u>L'assistance du Département</u>                                | 14 |
| 2. <u>LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT</u>              | 14 |
| 3. <u>LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT</u>                 | 15 |
| 4. <u>CONCLUSION</u>  | 16 |
| CHAPITRE 3 : LE SYSTEME DE L'AUBE                                     | 17 |
| 1. <u>PRESENTATION GENERALE</u>                                       | 17 |
| 2. <u>LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT</u>              | 17 |

|   |    |
|---|----|
| 3. <u>LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT</u> ..... | 17 |
| 3.1 <u>Le projet de l'Agence de Bassin</u> .....            | 18 |
| 3.2 <u>Le projet du SDDEA</u> .....                         | 18 |
| 3.2.1 <u>L'épargne rémunérée</u> .....                      | 18 |
| 3.2.2 <u>L'emprunt bonifié</u> .....                        | 19 |
| 3.3 <u>Le système finalement mis en oeuvre</u> .....        | 20 |
| 4. <u>CONCLUSION</u> .....                                  | 20 |

|                                  |
|----------------------------------|
| CHAPITRE 4 : LE SYSTEME DU RHONE |
|----------------------------------|

|  |    |
|--|----|
| 1. <u>PRESENTATION GENERALE</u> .....                          | 21 |
| 2. <u>LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX DE RENOUVELLEMENT</u> ..... | 21 |
| 3. <u>LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT</u> .....    | 22 |
| 4. <u>CONCLUSION</u> .....                                     | 23 |

|  |
|--|
| CHAPITRE 5 : L'ECONOMIE DES SYSTEMES - ELEMENTS D'ANALYSE FINANCIERE |
|--|

|  |    |
|--|----|
| 1. <u>L'ENDETTEMENT : UNE SOURCE DE FINANCEMENT (DEVENUE TRES) ONEREUSE</u> .....    | 25 |
| 2. <u>L'AUTOFINANCEMENT : UNE SOURCE DE FINANCEMENT IMPARFAITEMENT UTILISEE</u> .... | 27 |
| 3. <u>LES PLACEMENTS REMUNERES : UNE SOURCE DE FINANCEMENT POSSIBLE</u> .....        | 29 |
| 3.1 <u>La réglementation</u> .....   | 29 |
| 3.2 <u>Intérêt et limites</u> .....  | 29 |

|  |
|--|
| CHAPITRE 6 : L'ORGANISATION DES SYSTEMES - ELEMENTS D'ANALYSE ADMINISTRATIVE |
|--|

|   |    |
|---|----|
| 1. <u>LE MODELE SYNDICAL</u> .....  | 33 |
| 1.1 <u>Un modèle fondé sur des données physiques ou historiques</u> .....   | 33 |
| 1.2 <u>Un modèle dont le fonctionnement est basé sur une solidarité non politique</u> .....   | 33 |
| 1.3 <u>Le renouvellement : un véritable enjeu pour la solidarité syndicale</u> ....   | 34 |
| 1.4 <u>La solidarité syndicale en matière de renouvellement : un équilibre à trouver entre efficacité et responsabilisation</u> ..... | 35 |

|   |    |
|---|----|
| 2. <u>LE MODELE DEPARTEMENTAL</u> .....   | 36 |
| 2.1 <u>Origines du recours au Département</u> .....   | 36 |
| 2.2 <u>Expression juridique de la coopération avec le Département</u> .....                                     | 37 |
| 2.3 <u>Réflexions et interrogations sur l'organisation du renouvellement dans le modèle départemental</u> ..... | 37 |
| 2.3.1 <u>Modèle départemental et regroupement des collectivités distributrices</u> .....                        | 37 |
| 2.3.2 <u>Limites de l'intervention du Département</u> .....   | 38 |

**CONCLUSION**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 41 |
|-------|----|

**ANNEXES**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 43 |
|-------|----|

**TABLE DES ANNEXES**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 44 |
|-------|----|

**ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES STRUCTURES ACCUEILLANT LES SYSTEMES ETUDIES**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 45 |
|-------|----|

**ANNEXE 2 : ESTIMATIONS DES BESOINS DE RENOUVELLEMENT**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 46 |
|-------|----|

**ANNEXE 3 : EXTRAITS DU COMPLEMENT AU REGLEMENT DEPARTEMENTAL RELATIF A L'OCTROI DE SUBVENTIONS POUR LES ADDUCTIONS D'EAU POTABLE EN CHARENTE-MARITIME**

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 47 |
|-------|----|

|   |    |
|---|----|
| 1. <u>DEFINITION DU RENOUVELLEMENT</u> (Extrait de l'article 1) ..... | 47 |
| 2. <u>REALISATION ANTICIPEE</u> (Extrait de l'article 2) .....        | 48 |
| 3. <u>PROCEDURE D'INSTRUCTION</u> (Article 3) .....                   | 48 |
| 4. <u>MODALITES D'EXECUTION</u> (Extrait de l'article 4) .....        | 49 |

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Tableau A : | <u>Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit</u> |    |
|             | <u>Cas n° 1 : Zone agglomérée</u> .....   | 50 |
| Tableau B : | <u>Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit</u> |    |
|             | <u>Cas n° 2 : Adduction</u> .....   | 51 |
| Tableau C : | <u>Renforcements à l'occasion de renouvellements : calcul des coefficients multiplicateurs de débit</u> |    |
|             | <u>Cas n° 3 : Adduction (pour <math>\varnothing &gt; 300</math> mm)</u> .....                           | 52 |

|  |
|--|
| ANNEXE 4 : DEPARTEMENT DU RHONE : METHODOLOGIE DE DIAGNOSTIC DES RESEAUX |
|--|

..... 53

|   |
|---|
| ANNEXE 5 : LA PRATIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE DANS LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE |
|---|

..... 55

|   |    |
|---|----|
| 1. <u>DEFINITIONS</u> .....   | 55 |
| 2. <u>REGLEMENTATION</u> .....  | 56 |
| 2.1 <u>Caractère obligatoire</u> .....  | 56 |
| 2.2 <u>Inscription de l'amortissement technique au budget</u> .....   | 56 |
| 3. <u>MISE EN OEUVRE</u> .....  | 57 |
| 3.1 <u>Champ d'application</u> .....  | 57 |
| 3.2 <u>Moyens de documentation</u> .....  | 57 |
| 3.3 <u>Base de calcul</u> .....   | 58 |
| 3.4 <u>Méthode de calcul</u> .....  | 58 |
| 4. <u>PRATIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE EN CAS DE GESTION DIRECTE</u> .....                                   | 58 |
| 4.1 <u>L'amortissement technique comme moyen de couverture de l'amortissement financier</u> .....                 | 58 |
| 4.2 <u>L'amortissement technique comme moyen d'autofinancement</u> .....  | 60 |
| 4.2.1 <u>La flexibilité financière : une caractéristique devenue très onéreuse et peu responsabilisante</u> ..... | 60 |
| 4.2.2 <u>L'incidence sur le prix de l'eau peut être atténuée</u> .....  | 61 |
| 4.2.3 <u>La dévalorisation monétaire n'est plus ce qu'elle était</u> .....  | 61 |
| 4.3 <u>La complémentarité des moyens</u> .....  | 62 |
| 5. <u>PRATIQUE DE L'AMORTISSEMENT TECHNIQUE EN CAS DE GESTION DELEGUEE</u> .....                                  | 62 |
| Tableau 1 : <u>Modèle de budget du service de distribution d'eau potable (M 49)</u> .....                         | 64 |

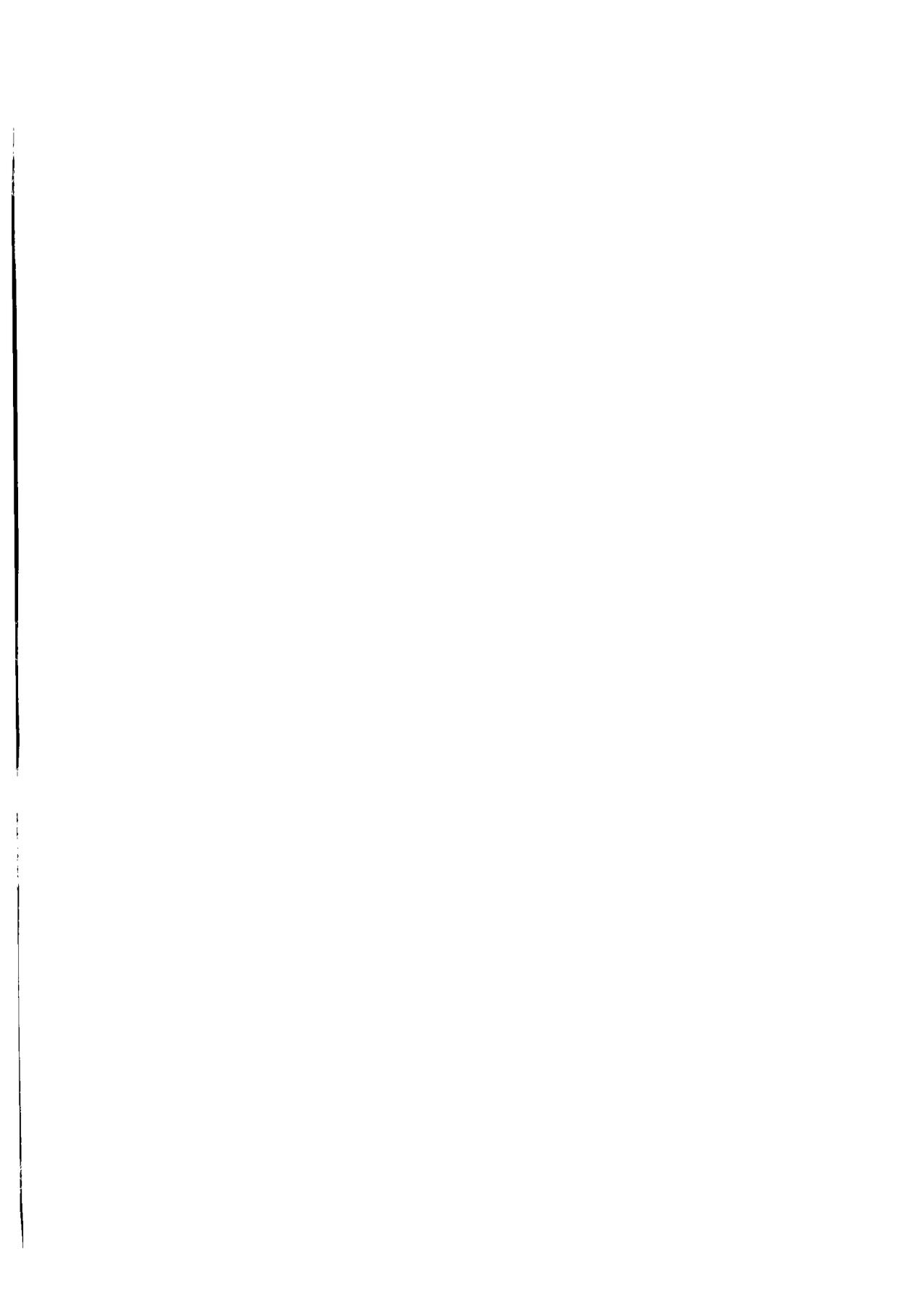
|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Tableau 2 : | <u>Budget et modes de gestion du service d'eau</u> .....  | 65 |
| Schéma 1 :  | <u>Inscription de l'amortissement technique au budget</u> .....                                   | 66 |
| Schéma 2 :  | <u>Pratiques usuelles d'amortissement : une couverture<br/>très imparfaite</u> .....              | 67 |
| Schéma 3 :  | <u>L'amortissement technique comme moyen de couverture<br/>de l'amortissement financier</u> ..... | 68 |
| Tableau 3 : | <u>Immobilisations amortissables selon le plan comptable M 49</u> .....                           | 69 |
| Tableau 4 : | <u>Pratique de l'amortissement lorsque le service est affermé</u> .....                           | 70 |

|                    |
|--------------------|
| TABLE DES MATIERES |
|--------------------|

|       |    |
|-------|----|
| ..... | 71 |
|-------|----|

TABLE DES ILLUSTRATIONS FIGURANT DANS LE TEXTE

|   |    |
|---|----|
| TABLEAU 1 : <u>Simulation du système de financement du renouvellement du SADEPACM</u> .....                                       | 16 |
| TABLEAU 2 : <u>Variation du taux des subventions accordées dans le Rhône par le Département aux travaux de renforcement</u> ..... | 21 |
| TABLEAU 3 : <u>Evolution du système de financement du renouvellement du Rhône</u> ..  | 23 |



**"Études" du CEMAGREF, série Gestion des Services Publics n° 1, Économie et organisation à l'échelle départementale du financement du renouvellement des réseaux d'eau potable - 1991, Philippe Debie, Rémy Risser - 1<sup>re</sup> édition, ISBN 2-85362-246-0 - Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 1991 - Coordonnateur de la série : Luc-André Leclerc, chef du département Ressources en eau - Photo de couverture : CEMAGREF - Impression intérieure : CEMAGREF-DICOVA - Impression couverture et façonnage : Imprimerie Jouve, Paris - Édition et diffusion : CEMAGREF-DICOVA, BP 22, 92162 Antony Cedex, tél. : (1) 40 96 61 32 et Laboratoire de Gestion des Services Publics, 1 quai Koch, BP 1039 F, 67070 Strasbourg Cedex, tél. : 88 25 34 74 - Prix : 150 F TTC**