



HAL
open science

Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau - Dossier

L. Guérin-Schneider

► **To cite this version:**

L. Guérin-Schneider. Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau - Dossier. [Rapport
Technique] irstea. 2009, pp.46. hal-02592853

HAL Id: hal-02592853

<https://hal.inrae.fr/hal-02592853v1>

Submitted on 15 May 2020

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.

Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau

Dossier

Juin 2009

**ERNST & YOUNG**
La Qualité par principe™

*Richard Abdelnour
41 rue Ybry, 92576 Neuilly
sur Seine cedex*

**ecowhat**

*Yann Laurans
99 rue Duhesme
75018 Paris*

**SANS CONTESTE**
Conseil en gestion publique

*Bruno Johannes
17 bis avenue de Castelnau,
34090 Montpellier*

**Cemagref**
Sciences, eaux & territoires

*Laetitia Guérin-Schneider
361 rue Jean-François
Breton, 34196 Montpellier*

**ENSEMBLE
DONNONS
VIE à L'eau**

Agence de l'eau



ETUDE DE L'IMPACT DU PROGRAMME DE MESURES DU BASSIN SEINE-NORMANDIE SUR LE PRIX DE L'EAU

Dossier

Juin 2009

1. Introduction

Pour tenter de faire la lumière sur la question de l'impact du programme de mesures sur le prix de l'eau, l'agence de l'eau a confié une étude à un groupement de consultants économistes et spécialistes des collectivités.

Une synthèse résume les principaux résultats de ce travail.

Le présent dossier a pour objectif de présenter le détail des éléments qui ont permis d'établir cette synthèse.

Il les présente dans l'ordre suivant :

1- La méthodologie utilisée pour estimer le prix de l'eau 2008 ;

2- La méthodologie utilisée pour simuler la répercussion du programme sur le prix de l'eau au niveau du bassin ;

3- Le compte rendu des 14 enquêtes qualitatives auprès d'un panel de collectivités (rendues anonymes) ;

4- L'analyse budgétaire détaillée de 6 services correspondant à 4 des collectivités enquêtées.



Sommaire

1. Introduction	2
2. Méthodologie du calcul du prix de l'eau 2008	4
3. Méthodologie de la simulation d'impact macroéconomique	5
3. Méthodologie de la simulation d'impact macroéconomique	6
4. Études de cas (entretiens qualitatifs auprès d'un panel de 14 collectivités)	9
5. Stratégies de financement et marges de manœuvre : leçons tirées de l'analyse financière détaillée de 6 services	36



2. Méthodologie du calcul du prix de l'eau 2008

Modèle et données

Le prix de l'eau du bassin a été reconstitué à partir du prix de l'eau des communes pour lesquelles l'information était disponible pour une ou plusieurs années de la période 1995-2008.

La première étape a constitué à construire une base de données des communes du bassin contenant le département et la masse d'eau dans lesquels se trouve chaque commune, ainsi que sa population, son classement urbain/rural et une série d'indicateurs économiques pertinents (revenu disponible des ménages, activité industrielle et agricole, etc.) disponibles auprès de l'INSEE.

La base de données ainsi constituée a été complétée des informations concernant :

- la masse d'eau (surface, niveau de modification, RNABE, zonages, etc.) ;
- l'organisation des services (maître d'ouvrage, mode de gestion, délégataire) ;
- Le prix de l'eau (part eau potable, part assainissement, taxes et redevances).

Une grande partie de ces informations étaient initialement disponibles auprès de l'Agence, au travers notamment des bases de données issues des observatoires du prix de l'eau des années 1995, 1998, 1999, 2002 et 2005, mais également grâce à des données récoltées en 2008, à l'occasion de travaux sur la tarification sociale pour l'eau, sur un échantillon plus limité que celui des observatoires. Ces informations ont ensuite été complétées par des données issues d'observatoires départementaux (Eure et Loire, Manche, Bourgogne, Hauts de Seine, Nièvre), lorsque ceux-ci le permettaient, ainsi que des données

disponibles directement auprès de maîtres d'ouvrage (Paris, SEDIF, Agglomération Rouennaise).

Une fois les données consolidées, nous avons analysé leur cohérence au regard de leur structure (la définition du prix de l'eau est-elle la même pour toutes les sources¹ ? Quel est le niveau de détail de la facture d'eau ?) et au regard de la donnée elle-même (le prix de l'eau d'une commune figurant dans deux bases différentes est-il le même ?). Enfin les données inexploitable ou peu fiables ont été neutralisées.

La deuxième étape a constitué à extrapoler linéairement le prix de l'eau des communes pour lesquelles au moins une année était disponible à l'ensemble des années de la période². Enfin, le prix de l'eau dans ces communes a été extrapolé à l'ensemble des communes de l'échantillon. Nous avons retenu pour l'extrapolation un maillage adaptatif: si nous n'avons aucune donnée pour une maille, elle est agglomérée à la maille la plus proche, et ce de manière itérative. Le maillage a été effectué selon les critères suivants : unité hydrographique, type de commune (urbaine ou rurale et taille) et niveau de vie.

¹ Bien que le standard soit la facture de 120 m³, il arrive que des observatoires soient basés sur un prix moyen facturé (soit le rapport des recettes du service sur l'assiette des volumes vendus)

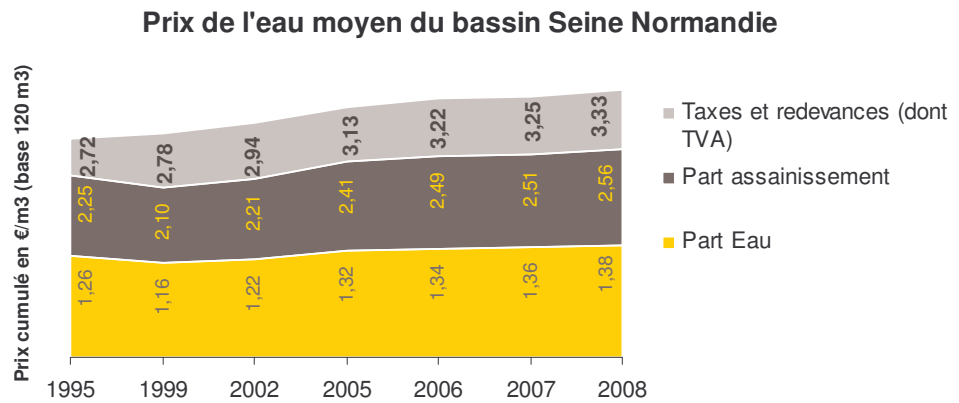
² Les communes pour lesquelles seule une année était disponible ont fait l'objet d'une extrapolation sur la base de la tendance observée sur l'ensemble des communes aux caractéristiques similaires et pour lesquelles au moins deux années étaient disponibles.

Résumé des résultats

Le prix de l'eau moyen sur le bassin se situe à 3,33 € TTC par m³ sur le bassin Seine-Normandie en 2008. Plus exactement, le prix moyen se trouve dans une fourchette de 3,30 à 3,36 € avec un intervalle de confiance de 99 %. Soit, pour un ménage moyen, une facture de 396 € par an et par foyer. Et 165 € par personne et par an en moyenne.

Le tableau suivant résume le prix de l'eau en 2008 par sous-bassin.

Seine Amont	3,06 € TTC
Bocages Normands	3,13 € TTC
Ile de France	3,37 € TTC
Seine Aval	3,34 € TTC
Vallée de la Marne	3,20 € TTC
Vallée de l'Oise	3,44 € TTC
Bassin	3,33 € TTC



3. Méthodologie de la simulation d'impact macroéconomique

Objectifs poursuivis

La simulation macroéconomique de l'impact du programme de mesures cherche à représenter les relations entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement prévues au programme de mesures sur la période 2010-2015 et le prix moyen de l'eau reconstitué à l'échelle du bassin.

Le principe est de simuler l'augmentation des recettes des services d'eau en construisant un équilibre entre ressources (subventions, emprunt, recettes propres, en détaillant les nouvelles recettes) et emplois (investissements et surcoûts de fonctionnement).

Principales hypothèses

Les principales hypothèses concernent :

- La part des mesures prévues portées par le budget annexe des collectivités ;
- Pour la part portée par le budget annexe, la part à financer par le prix de l'eau, c'est-à-dire hors financement externe et autofinancement.

En effet, d'une part, certaines mesures ne concernent pas du tout les services collectifs d'eau ou d'assainissement. C'est notamment le cas des mesures qui concernent les industriels ou les agriculteurs, mais également les mesures visant l'assainissement non collectif, les zones humides, les rivières, etc.

D'autre part, certains investissements peuvent être en maîtrise d'ouvrage partagée, notamment les mesures concernant la gestion des eaux pluviales ou les mesures contre les pollutions diffuses au titre de la protection préventive des captages d'eau potable. En l'occurrence, plusieurs scénarios ont été élaborés selon

que les budgets annexes des collectivités porteront 10%, 30% ou 50% du financement de ces mesures³.

Enfin, nous avons établi une série de profils de financement pour lesquels nous avons estimé la part de financement externe (subventions de l'Agence elle-même, des Conseils Généraux ou Régionaux, ou d'autres sources de financement public) et la part autofinancée par la collectivité (fonds de roulement et excédents de gestion). Ainsi, nous avons pu estimer la part pour laquelle un emprunt est nécessaire et pour lequel nous établirons des modalités (durée, taux) spécifiques permettant de calculer les annuités qui porteront le prix de l'eau à la hausse. Nous avons donc établi deux scénarios où la part portée par le prix de l'eau s'élève à 20% ou 60%.

Fonctionnement du simulateur

En fonction des paramètres évoqués ci-dessus (hypothèses et paramètres financiers), l'outil calcule, toutes choses égales par ailleurs, l'augmentation du prix de l'eau qui permettra de couvrir exactement les annuités d'emprunt, les nouvelles dotations aux amortissements et le surcoût de fonctionnement⁴ engendrés par le programme de mesures.

³ Concernant la gestion des eaux pluviales, un quart des investissements prévus par le programme de mesures concerne le SIAAP et seront intégralement financés par le prix de l'eau. Cela a été intégré aux hypothèses simulées.

⁴ En d'autres termes, nous partons de l'hypothèse que le niveau actuel du prix de l'eau permet de couvrir le fonctionnement et le besoin en investissement actuels des collectivités, et que son évolution selon la tendance observée de 2005 à 2008 (+1,7% par an) permet de couvrir leur évolution.



Résultats

Un scénario dit « intermédiaire », considéré comme le plus crédible à horizon 2015 a pu être calculé. Il est basé sur les hypothèses suivantes

- 30 % du financement des dépenses de lutte contre la pollution des eaux pluviales pris en charge par le budget annexe des collectivités (100 % des dépenses concernant le SIAAP), et 10 % du financement des dépenses de lutte contre les pollutions diffuses.
- Un recours à l'emprunt de 20% impactant le prix de l'eau, le reste financé par l'autofinancement des collectivités (pour 30%) et les aides publiques (pour 50 %).

Sur ces bases, le report des dépenses du programme de mesures sur le prix au m³ de l'eau moyen du bassin (3,33 € TTC), devrait produire une augmentation hors inflation du prix de l'eau de 35 à 65 centimes par m³ TTC d'ici à 2015, et plus probablement de 50 cts environ, soit une augmentation de 11 % à 20 % par rapport au niveau de 2008, et **plus probablement de 15 % environ** (voir tableau suivant pour des résultats plus détaillés).

A noter que si le recours aux financements de l'agence à un niveau global réduit l'impact sur le prix de l'eau, leur financement par la redevance produit l'effet inverse. Ainsi, cela agit sur la *composition* du prix de l'eau futur : plus de subventions agence signifie un prix de l'eau « part collectivité » moindre mais une redevance plus élevée et symétriquement. Au niveau du bassin dans son ensemble, le niveau de subvention ne joue donc pas (ou peu) sur le prix de l'eau. En revanche, il organise une solidarité entre usagers du bassin, dans l'espace et dans le temps : les collectivités en difficulté aujourd'hui peuvent bénéficier d'une réduction de leur effort par des subventions supportées plus largement par d'autres, qui en ont bénéficié avant ou qui en bénéficieront plus tard.

Hypothèses et résultats détaillés de la simulation à l'échelle du bassin

Augmentation du prix de l'eau du fait des mesures liées à ...	Scénario bas	Scénario intermédiaire	Scénario haut	Paramètres de variation
l'assainissement des eaux usées, part collectivité	+ 0,24€ (+ 7%)	+ 0,24€ (+ 7%)	+ 0,32€ (+ 10%)	Taux d'aides publiques, d'autofinancement et de recours à l'emprunt. Hypothèses retenues : Scénarios bas et intermédiaire : 50%-30%-20% Scénario haut : 25%-15%-60%
l'assainissement des eaux pluviales, part collectivité	+ 0,02€ (+ 0,6%)	+ 0,02€ (+ 0,6%)	+ 0,05€ (+ 1,6%)	Degré d'utilisation du budget annexe assainissement pour le pluvial. Hypothèses retenues : Scénarios bas et intermédiaire : 30 % Scénario haut : 50 % Sauf mesures SIAAP prises en compte à 100% dans tous les cas.
la lutte contre les pollutions diffuses (captages)	+ 0,01€ (+ 0,3%)	+ 0,01€ (+ 0,3%)	+ 0,05€ (+ 1,6%)	Degré d'utilisation du budget annexe eau pour les mesures captages. Hypothèses retenues : Scénarios bas et intermédiaire : 10 % Scénario haut : 30 %
l'augmentation des redevances Agence	+ 0,08€ (+ 2,4%)	+ 0,23€ (+ 7%)	+ 0,23€ (+ 7%)	Taux d'aides publiques, d'autofinancement et de recours à l'emprunt. Hypothèses retenues : Scénarios bas : 25%-15%-60% Scénarios intermédiaire et haut : 50%-30%-20%
Total augmentation prévisible d'ici à 2015 (hors inflation)	+ 0,35€ (+ 11%)	+ 0,50€ (+ 15%)	+ 0,65€ (+ 20%)	

4. Études de cas (entretiens qualitatifs auprès d'un panel de 14 collectivités)

Avant-propos

Parallèlement à l'approche macro-économique de la question, il était prévu de rencontrer une quinzaine de collectivités, pour discuter avec elles de la consistance de leur programme d'investissement, de la façon dont elles l'avaient constitué, de son financement et de l'impact qu'il aura sur la facture d'eau dans les années à venir.

Il est bien évident qu'il ne s'est jamais agi de constituer ici un quelconque échantillon représentatif, ni de mener une enquête statistiquement valable. Le projet était plutôt de passer en revue une variété suffisante de situations, propre à nous permettre de nous éloigner des visions mécanistes de la corrélation investissements – hausse de prix, par une approche plus fine de la représentation que s'en font les responsables des collectivités.

Pratiquement, les collectivités ont été choisies à partir des propositions des chargés d'opérations de l'Agence, et les contacts pris en profitant de leurs indications. Cette méthode, concrètement la seule praticable, apporte très probablement un biais, les agents de l'Agence ayant tendance à désigner des collectivités qu'ils connaissent bien et avec lesquels ils ont l'habitude de travailler. Rétrospectivement, le discours nous paraît avoir été assez libre, même s'il est vrai que nous n'avons pas rencontré de collectivité inactive et indifférente, ni en conflit avec l'Agence.

A une exception près, les collectivités contactées nous ont volontiers reçu, et ce pour des entretiens de 1h30 à 2h, avec le directeur du service en charge de l'eau, parfois un DGA, et parfois des élus. Cette diversité des interlocuteurs, ajoutée à la diversité des situations, s'est traduite par des déroulements d'entretiens finalement

très dissemblables, alors même que l'on partait d'un même questionnaire.

En contrepartie de cette richesse des points de vue, s'inscrit une précision très inégale des informations chiffrées communiquées. Pour y pallier, certains nous ont remis ou adressé des documentations complémentaires ; d'autres l'ont d'abord promis, puis ont négligé de le faire. On notera à cet égard que la communication des données chiffrées techniques est systématiquement plus facile que celle des informations financières (alors même qu'il s'agit pareillement de données publiques).

Pour faciliter le dialogue et ne pas mettre dans l'embarras nos interlocuteurs (notamment quand ils parlent de leurs élus), nous nous sommes engagés à ne pas indiquer dans le compte-rendu le nom des collectivités rencontrées (sauf pour Paris et le SIAAP, dont l'anonymat est difficile à préserver).

Par contre, nous avons eu à cœur de transcrire le plus fidèlement possible le contenu de l'entretien. Ce qui explique le volume relativement important de ce compte-rendu.



Enseignements généraux des études de cas

Le terme de « **programme de mesures** » est absolument inconnu de nos interlocuteurs, à l'exception de la Ville de Paris et du SIAAP. La directive-cadre est par contre dans toutes les têtes, sa déclinaison pratique se confondant largement avec l'application de la DERU, les collectivités concernées profitant des mises aux normes pour anticiper et adopter des technologies de traitement plus performantes.

Quand on parle de programmation des investissements, c'est le terme de « **schémas directeurs** » qui prévaut. La plupart des collectivités interrogées ont défini leur politique d'investissement au cours des années 90, et adopté sous la forme de schémas directeurs, à la fois la programmation de leurs investissements et le niveau de la facture pour les années à venir.

Ces schémas ont été prolongés et renouvelés jusqu'à aujourd'hui sans que leur équilibre économique global ait été remis en question. Dans notre échantillon, il est globalement souhaité que cette stabilité dure jusqu'au prochain mandat.

Pratiquement, cela signifie maintenir au même niveau qu'aujourd'hui **la part collectivité de la facture**, souvent appelée surtaxe, comme cela a été le cas depuis la mise en place des schémas directeurs. En effet, et contrairement aux délégataires dont les prix augmentent d'environ 3% par an, les élus répugnent à ajuster annuellement les prix.

Or, cette stabilité apparente cache une **dégradation des marges de manœuvre** financières. En effet, cette stagnation des taux, parfois parallèle à une baisse des assiettes, se heurte à l'augmentation des dépenses (énergie, réactifs...).

Pour beaucoup de collectivités interrogées, **l'autofinancement** dégagé est devenu largement insuffisant pour faire face aux dépenses imprévues et au renouvellement.

Heureusement, les investissements engagés au début des schémas directeurs ont haussé le niveau des **amortissements**, ce qui protège de fait les marges de manœuvre de la collectivité.

Les directeurs ont néanmoins conscience que l'érosion de l'autofinancement augmente la **réactivité du prix** à une hausse du rythme d'investissement. Celui-ci est en quelque sorte calibré en fonction de la marge de manœuvre de la collectivité. Et la programmation des travaux s'inscrit dans cette **lettre de cadrage**.

Malheureusement, c'est le volet des **investissements récurrents** (renouvellement de réseaux) qui risque de faire les frais de la récession, jusqu'à ce que les élus consentent à permettre aux prix de suivre les dépenses.

Échappent à ces constats les quelques collectivités de l'échantillon qui ont été **mises en demeure** de réaliser un investissement important (une station d'épuration, en général).

Pour elles, le calcul est conforme au raisonnement d'investissement classique : un montant d'investissement, diminué de subventions, et financé en partie par l'autofinancement actuel, et pour le reste par l'emprunt, auprès de l'agence puis des banques. L'évolution de la part collectivité du prix se déduit du montant des annuités et de celui des restes à financer.

Mais pour quasiment toutes les collectivités interrogées, qu'elles soient au bout de leur schéma directeur ou déjà confrontées à d'importants investissements ponctuels, il est clair que s'ouvre une période de **recours à l'emprunt bancaire**. Apparemment, les collectivités importantes ont facilement accès à des taux de 4 à 4,5%, les plus petites paient au moins un demi-point de plus.

A l'exception des syndicats d'épuration, les collectivités interrogées sont **très peu endettées**, et le sont principalement auprès de l'agence. Cette situation a une conséquence pratique : il est aujourd'hui possible pour l'agence d'analyser cet endettement, et de le comparer avec celui d'autres collectivités ou services.



On peut donc s'attendre à une **augmentation générale** de la part collectivité du prix, même dans les collectivités - la majorité - qui n'ont pas à augmenter le rythme de leurs investissements (à plus forte raison pour les autres). En effet, on peut supposer que la contention des investissements ne pourra pas durer au-delà du terme du présent mandat municipal.

On observera alors une « marche d'escalier » générale, qui risque de provoquer un émoi important, d'autant qu'il s'accompagne d'un **discours critique sur l'agence**, déjà soupçonnée par nos interlocuteurs de diminuer sensiblement ses aides par divers moyens : baisse des taux, « épiluchage » des assiettes, application plus tatillonne que par le passé de prix de référence etc.

Une communication très claire sera nécessaire, notamment sur un point : l'augmentation de la part collectivité n'est pas l'augmentation de la facture.

Le cas n°1 est très éclairant sur ce sujet : la collectivité doit faire face à un investissement très important (une station d'épuration). Elle s'est livrée à des simulations sur 20 ans, qui indiquent un doublement du prix de l'eau sur la période, mais qui révèlent aussi que la part collectivité de l'assainissement n'est responsable que de la moitié de ce doublement.

Les **services en gestion déléguée**, et notamment l'eau potable, pèsent lourd dans l'évolution du prix de l'eau. D'abord par l'application des formules indiciaires, lesquelles, toutes choses égales par ailleurs, font croître les prix d'environ 3% par an en ce moment.

Ensuite, par le jeu des avenants, notamment ceux rendus nécessaires par la **mise en service** des nouveaux équipements, avenants qui peuvent être d'autant plus chers qu'ils sont négociés hors concurrence.

A l'inverse, les collectivités procèdent en ce moment à certaines « grandes manœuvres » qui ont potentiellement un impact fort sur les prix.

Ainsi, les **intercommunalités**, qui sont

pour l'eau encore largement en construction, ont-elles entrepris de **regrouper les contrats** de délégation. Dans notre échantillon, l'impact sur la part délégataire du prix est de -13 à -26%. Pratiquement, l'opération s'accompagne d'une période transitoire de convergence des tarifs entre les communes d'une même communauté. Traditionnellement, la ville centre de la communauté a le contrat le plus long (soit qu'il est concessif, soit qu'il ait été opportunément prolongé juste avant la promulgation de la loi Sapin).

Le regroupement peut s'accompagner d'une **reconfiguration du contrat**, de l'intégration d'un nouvel équipement ou au contraire de la remise en cause du caractère concessif du contrat.

En effet, d'après nos interlocuteurs, la gestion déléguée semble aujourd'hui en recul (alors même qu'elle se développe pour les services non techniques). La formule « tendance » serait plutôt celle d'une régie aux effectifs limités et qui s'appuie sur des marchés publics de prestation.

En manière de conclusion, on notera la faiblesse de l'« outillage » des collectivités interrogées en matière de **prospectif financière** (la remarque s'étend d'ailleurs à la programmation des travaux). A quelques exceptions près, pour qui les outils qui nous ont été présentés paraissent de bonne qualité.

La diversité des cas illustre également l'importance de la **dimension managériale** dans la maîtrise financière des services d'eau et d'assainissement : le discours n'est pas le même selon que l'on ait affaire à un directeur « travaux », un directeur « environnement », ou un directeur général qui a une responsabilité financière. Globalement, la gestion de l'eau paraît nettement moins performante quand les services techniques sont très coupés des services financiers.

Pour cette même raison, le **dialogue avec les élus** paraît structurellement difficile, les directeurs peinant à obtenir la « prise en compte des réalités » par leurs élus, et les élus se plaignant de la trop faible compétence financière de leurs services (de notre point de vue, les deux ont raison).



Au-delà des questions de personnes, le « dialogue de gestion » est plus facile quand il est instrumenté, c'est-à-dire quand il existe des tableaux de bord et des prospectives tenues à jour et qui permettent aux élus de visualiser l'impact des arbitrages.

Cas 1. Une commune rurale, mise en demeure de reconstruire sa station d'épuration

Nous avons rencontré le maire, deux de ses adjoints et la directrice générale des services.

La commune compte 2 800 habitants, dont 2 000 habitent au bourg, les autres occupants 400 ou 500 maisons dispersées, auxquelles il faut ajouter une centaine de résidences secondaires. Elle est située sur le bassin amont de la Seine, au bord d'une rivière de première catégorie.

Les compétences eau potable et assainissement non collectif ont été transférées à un syndicat intercommunal de grande taille, qui gère les services en régie. L'assainissement fait l'objet d'un contrat d'affermage, dont le titulaire a été changé en avril 2008. Le nouveau contrat est de 12 ans (2008-2020), le prix négocié est de 25% moins élevé que le précédent (il faut dire qu'il y avait 5 concurrents).

La population et la consommation d'eau (230 000 m³) sont, pour l'instant, stables. Les « grands comptes » (en l'occurrence, des élevages laitiers) diminuent légèrement. Le nouveau fermier a une obligation de détection en continu et de réparation des fuites dans son contrat.

L'équipe municipale est nouvelle. L'ancienne équipe avait fait peu de travaux : un lotissement (en séparatif), quelques réhabilitations de réseaux à la faveur des ouvertures de voirie.

Or, la station d'épuration est à renouveler complètement. Le Préfet a d'ailleurs prononcé une mise en demeure pour 2010, puis par dérogation, pour début 2011. Les

échéances sont courtes : les études sont prévues pour 2009, les travaux pour 2010.

En fait, le dossier traîne depuis 1994, Depuis cette date, les équipes d'ingénierie se sont succédées (dont un bureau d'études lié à l'ancien délégataire qui s'est fait financer 4 ans d'études en pure perte : la facture, contestée par la nouvelle équipe, est au contentieux). La nouvelle assistance à maîtrise d'œuvre demande de nouvelles études : diagnostic de réseau, modélisation etc. Le maire rit jaune : « 15 ans d'études pour une STEP de 3 500 équivalents-habitants (EH) ! ».

La nouvelle équipe n'approuve pas le contenu du projet conçu par la précédente, sur le conseil appuyé de l'ancien délégataire. Un nouveau projet se dessine : celui d'une station sur roselière (plutôt que boues activées) et sur un autre site.

Le projet initial était cher (2,6 M€) et visiblement surdimensionné (250 m² de bâtiments...). Le projet « roseaux » coûterait 1,8 M€. La commune prévoit une subvention de l'AESN de 40%, plus un prêt à taux zéro (éventuellement converti) et une subvention du Conseil général de 20%. Le reste sera financé par emprunt (environ 600 k€).

Le contrat de délégation signé en 2008 avait anticipé la construction d'une nouvelle station, mais sur la base de l'ancien projet. En changeant la donne, une nouvelle négociation est nécessaire, dont l'issue est incertaine. A priori, le fonctionnement de la nouvelle station ne devrait pas coûter plus cher qu'actuellement.

D'autres travaux seront nécessaires : construction de bassins d'orage, suppression des eaux parasites, aménagement de fossés de drainage (les sols sont très hydromorphes et les réseaux unitaires). Le Maire estime avoir devant lui 5 ans de travaux.

Une simulation a été faite par la Direction Générale des Services (DGS) sur la base des coûts d'investissement suivants : station : 1 750 k€ ; bassins : 896 k€ ; réseaux : 3 719 k€ ; soit un total de 6 364 k€. Les discussions sont encore vives et les études en cours. Le montant des investissements



serait, paraît-il, à revoir à la baisse, notamment du fait de la suppression d'un bassin d'orage.

La DGS a considéré que la part fermière (actuellement 0,55 €/m³) et la part SIAEP (2,00 €/m³) augmenterait régulièrement de 2% par an. La surtaxe communale devrait augmenter de 10,1% par an pendant 20 ans, et le prix de l'eau, hors taxes et redevances, de 3,2% par an pendant 20 ans. Ce relativement faible impact de la hausse de la surtaxe s'explique par son prix actuel très bas : 0,2 €/m³. Le calcul intègre également une croissance des volumes vendus de 1% par an, sans doute optimiste.

En 20 ans le prix de l'eau serait donc multiplié par 1,9. Cette hausse serait imputable à la surtaxe d'assainissement à 49%, au SIAEP à 40% et au fermier à 11%.

Voici une petite commune qui a retardé le plus longtemps possible la mise aux normes de sa station d'épuration. On est donc à la veille d'une augmentation très forte de la surtaxe communale, mais qui finalement ne contribuera que pour la moitié à l'augmentation du prix de l'eau (hors taxes et redevances). Celui-ci croîtra de 3,2% par an pendant 20 ans.

Cas 2. Une ville qui gère son assainissement sur un équilibre financier inchangé depuis dix ans

Cette ville de 40 000 habitants est sur le bassin amont de la Seine.

Le service que nous rencontrons a en charge la collecte des eaux usées : leur traitement est du ressort d'un syndicat spécialisé, la production et la distribution d'eau potable ont été transférées à une communauté de communes. Il existe un projet de constitution d'une communauté d'agglomération, qui pourrait simplifier le paysage en rassemblant les compétences.

L'autre particularité du service est le rôle pilote de la direction des finances de la ville.

La ville a signé en 1999 un contrat d'agglomération quinquennal avec l'AESN

(1999-2003), suivi d'un deuxième (2005-2009), après une année de transition. La surtaxe actuelle a été fixée en 1999, en rapport avec les travaux prévus. Elle n'a pas été modifiée depuis.

De 1999 à 2003, était prévu un programme de 12 M€, soutenu par l'AESN à 45%. Le programme suivant était de taille comparable : 12,6 M€, mais avec un moindre soutien de l'AESN, qui pose beaucoup de conditions. Les investissements concernent pour moitié les réseaux et pour moitié les bassins d'orage. L'AESN finance les réseaux à 30% maximum (le taux est divisé par 2 pour l'unitaire). Cette année, l'AESN n'a versé que 500 k€ sur un budget d'investissement de 3 M€. Sur l'ensemble du programme, l'AESN devait apporter 4,7 M€ de subventions et 2,3 M€ en avance remboursable, soit près de la moitié.

La construction du bassin d'orage a dérapé dans le temps (archéologie) et le budget est gonflé de provisions. Fin 2009, il est question de refaire le point et de revoir la surtaxe à la baisse.

La ville s'est fixé un objectif ambitieux de renouvellement des réseaux en 70 ans pour un budget annuel de 2,2 M€. Le schéma directeur de 1999 a traité les principaux dysfonctionnements. Le schéma suivant a été conçu à sa suite, avec les éléments de diagnostic fournis par le délégataire, complétés par des études de diagnostic partielles.

L'objectif actuel est de mettre en place un diagnostic permanent, à partir des éléments du fermier, des remontées de terrain et du Système d'Information Géographique (SIG) (âge des conduites). Aujourd'hui le programme est revu tous les ans avec les ouvertures de voirie.

La mise en conformité se termine cette année. La ville attaque un projet de trois bassins d'orage. Le premier représente 4 000 m³ et se situe à l'intérieur de l'enceinte médiévale, sous le niveau de la rivière. Il est intégré dans un projet patrimonial ambitieux et coûte 4,5 M€. Suivront deux petits bassins de 900 et 800 k€.



La ville a signé un contrat de délégation de dix ans en 2004. Le changement de délégataire a fait baisser le prix de 16%.

Le contrat couvre l'exploitation des réseaux, ainsi qu'un programme minimal de travaux de réparation et de renouvellement. Il prévoit également une partie d'« ingénierie environnementale » (étude chez les riverains, diagnostic des branchements industriels, mesures de débits de pollution, inspections nocturnes etc.). Pour le pluvial, le fermier est rémunéré forfaitairement (160 k€ HT par an).

Les tarifs de la délégation de service public sont réévalués de 2,3% par an. Le contrat n'a pas fait l'objet d'avenants jusqu'à présent, mais la mise en service du bassin de 4 000 m³ va certainement faire monter la facture.

L'assiette baisse régulièrement : 2,5 M de m³ en 2005, 2,4 en 2006, 2,3 en 2007. Par contre, le nombre d'abonnés croît de 12 à 14 000 abonnés.

Malgré cela et les investissements réalisés, la surtaxe est restée stable. Les élus ne souhaitent pas provisionner, mais plutôt coller au programme de travaux, voire communiquer sur une baisse de la surtaxe quand c'est possible.

Le pluvial est financé en totalité sur le budget général (275 k€ HT par an, investissement et fonctionnement confondus), mais les bassins d'orage, qui sont intégrés au réseau, sont financés par le budget annexe.

Une étude, cofinancée par l'AESN, a montré que les riverains étaient mal raccordés (Nb : l'AESN finance 35% des travaux chez riverains, contre 50% il y a quelques années). Pour y remédier, il a été décidé que le fermier réaliserait les enquêtes et la ville les travaux en touchant la subvention de l'AESN et la contribution des riverains. Pour la ville, l'opération devrait être sans impact financier.

Le nombre d'interventions à conduire est estimé à 3 000, pour environ 1 500 €/riverain, soit 4,5 M€. Un test va être conduit sur 50 sites.

Notre interlocuteur ne connaît pas la

dimension financière du service de l'eau, géré directement par la direction des finances. Son rôle est d'établir un programme, avec un échéancier assez indicatif.

Ses réflexions actuelles portent sur les outils et méthodes qui lui permettraient de concevoir le programme technique de la ville. La question du financement et de l'évolution des prix pourrait éventuellement être abordée dans un second temps.

La surtaxe d'assainissement a été fixée il y a dix ans et jamais modifiée depuis. Les autres composantes de la facture ont évolué, à la baisse pour la part délégataire (- 16% après remise en concurrence), à la hausse pour l'épuration (gérée par un syndicat).

Le nouveau programme d'investissement est de même niveau que le précédent, mais bénéficie d'aides moindres. Parallèlement, les volumes vendus décroissent.

Malgré cette situation tendue, les élus persévèrent à s'opposer à toute modification de tarif. On note également un dialogue difficile entre, d'une part, les services techniques, et d'autre part, la direction financière et les élus.

D'après les éléments recueillis lors de l'entretien, cette ville ne semble pas en mesure de piloter les investissements du service de l'assainissement et leur financement sur le moyen terme.

Cas 3. Une grande régie qui s'apprête à recourir à l'emprunt

Il s'agit d'une ville de 50 000 habitants, dont les services sont gérés en régie. Nous rencontrons le directeur de l'eau.

La population est stable, le nombre d'abonnés a augmenté du fait de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau (qui concerne d'abord l'habitat social, plus quelques privés : 450 logements, neufs pour l'essentiel). Les ventes d'eau baissent depuis 1995 de 0,8% par an, phénomène qui n'a pas de raison de s'arrêter.



Les industries sont largement concernées : en 2 ou 3 ans, les recettes ont chuté de 50%, à cause du départ de 3 ou 4 traitements de surfaces, d'une grosse blanchisserie, d'un hôpital etc. Les industries consommatrices sont progressivement remplacées par de la logistique. Par contre, on attend une nouvelle ZAC pour 2013.

A partir de 2004, la politique municipale a consisté à baisser la partie fixe, qui a ainsi diminué de 20%. Il a été décidé d'arrêter le mouvement, sans pour autant revenir dessus.

Pour compenser, la régie essaie de vendre en gros (il existe un aqueduc ancien qui pourrait charrier de l'eau brute). Une étude financée par l'AESN et le Conseil général porte sur la possibilité de brancher des communes avoisinantes sur l'usine de la régie.

La deuxième piste est de réaliser des économies de fonctionnement. Un audit technico-économique va être prochainement lancé.

La troisième piste est l'augmentation des prix. La régie établit une prospective à 5 ou 6 ans, réactualisée tous les 2 ou 3 ans. Rétrospectivement, elles se sont avérées fidèles. C'est sur cette base que sont faites les propositions aux élus.

Le prix de l'eau

Le prix du m³ est à 2,47 € HTVA, dont 78 cts pour l'eau potable, 94 cts pour l'assainissement et 75 cts pour les redevances agence de l'eau. S'y ajoute l'abonnement annuel de 54 € (7 pour le comptage, 22 pour le branchement et 25 pour le raccordement).

La part eau potable a été très stable de 1999 à 2004. En 2005, elle a augmenté de 6%, puis de 2% en 2006. Elle a été stable en 2007 et 2008, puis a repris 9% en 2009. Soit une hausse de 18% sur 5 ans.

La part assainissement a augmenté de 10% en 2005, 8% en 2006 et est restée stable depuis. Soit une hausse de 19% sur 5 ans, mais concentrée sur les deux premières années.

Pour les années à venir, les décisions sont suspendues à l'audit. Mais le programme

d'investissement proposé correspondrait à une hausse de 5% de la part eau d'ici 2013 et de 15% de la part assainissement.

Il se chiffre à 18 M€ jusqu'à 2015 pour l'eau potable, 19 M€ jusqu'en 2014 pour l'assainissement. Le Département ne soutient que l'assainissement : 10% sur les ouvrages, 20% sur les réseaux.

Les seules dettes sont auprès de l'Agence de l'eau. Des emprunts vont être désormais nécessaires pour maintenir l'autofinancement : 3,5 M€ en 2009, puis 4,5 M€ en 2010, et encore 1 M€ en 2011.

Eau potable

L'eau ne connaît pas de problème de qualité, mais l'usine date de 1955 et nécessite une rénovation lourde (génie civil, équipements amortis).

Les réseaux ont fait l'objet d'un gros effort d'investissement en 1985-90. Le rendement est de 85%, malgré des problèmes sur les branchements en polyéthylène (le directeur estime, sur ce point, que le plomb marchait mieux). La régie essaie de se rapprocher d'un objectif de renouvellement de 1% par an, ce qui représente 5 à 600 k€ par an.

La régie s'est engagée dans un projet de radio-relève, le parc étant compatible (ici pas de transmission continue : le comptage se déclenche au passage du véhicule). Le but est de faire des économies mais aussi d'éviter aux agents d'aller dans certains quartiers difficiles. Le programme sera terminé en fin d'année.

La question des branchements en plomb sera complètement traitée en 2011. Le budget alloué est de 1 M€ par an.

Malheureusement, si des arbitrages étaient nécessaires, c'est le renouvellement qui serait affecté.

Eaux usées

La station, datée de 1998, est conforme.

Le problème réside dans le stockage des boues. En 2002, un acte de vandalisme dans des locaux industriels abandonnés a provoqué une importante pollution au PCB



qui a contraint à cesser les épandages. La facture est montée à 4 M€ (un procès est en cours).

Jusqu'alors, les boues étaient gérées en flux tendus. Aujourd'hui il est nécessaire de prévoir un stockage. Il est également prévu d'abandonner la centrifugation pour un dispositif de filtres-presses (les coûts de fonctionnement sont comparables : plus de réactifs et moins d'électricité).

Le projet coûte 9,5 M€. Mais il sera possible d'épandre ensuite : l'économie réalisée (correspondant à 3 mois de mise en Centre d'Enfouissement Technique -CET) sera de 200 k€ par an.

Les réseaux unitaires nécessitent environ 700 k€ par an d'investissement (plus des interventions ponctuelles sur le séparatif).

La vieille ville est en collecte unitaire (1890), le reste en séparatif. Mais le renouvellement sur l'unitaire n'est pas systématiquement transformé en séparatif. En effet, la vieille ville est plutôt basse, et comporte un risque de crue par capillarité. Depuis les gros dégâts de 1910, il existe une station de crue qui récupère toutes les eaux issues des réseaux unitaires de la vieille ville.

Un quartier ancien est à réaménager en séparatif pour un coût de 1 M€. Un gros collecteur est également à renouveler : un chantier de 2 M€ prévu pour 2011-2012.

Enfin, le raccordement d'une vingtaine de maisons permettra de supprimer le SPANC. Cela coûtera 300 k€.

Cette région dispose de moyens de gestion performants : diagnostics techniques, audits, prospectives financières.

Bien que les tarifs aient été revus régulièrement (+18% en 5 an) et qu'il soit prévu de les augmenter encore, il est clair que l'autofinancement ne suffira pas à faire face aux nouveaux investissements (boues).

En 2009 s'ouvre une période de trois ans de recours à l'emprunt.

Cas 4. La Ville de Paris : les élus décident de maintenir le prix dans un contexte peu favorable

En 2009, l'eau de Paris est vendue 2,90 € TTC/m³, dont 1 € pour l'eau potable, 25 cts pour la collecte des eaux usées et 65 cts pour l'assainissement (transport et traitement des eaux usées par le SIAAP).

Du côté assainissement, la directive-cadre pèse très majoritairement sur la partie SIAAP. Pour la Ville, les effets de la Directive-cadre se confondent avec ceux de la DERU.

Bien que les investissements soient réguliers, les projets sont perturbés par la baisse des volumes vendus et les changements de la politique de l'Agence.

En effet, la ville perçoit deux fois moins d'aides de l'Agence de l'eau, depuis 2007 et le IXe programme, qu'elle en percevait au VIIIe. Les taux d'aide pour les travaux concernant la ville ont baissé, les prix de référence ont été revus et les opérations sont davantage examinées pour s'assurer de leur cohérence avec les objectifs prioritaires du IXe programme, qui divergent des priorités de la ville, ce qui a pour conséquence de réduire l'assiette aidée.

« On sort d'une période particulièrement propice ». Aujourd'hui, on est encore dans l'élan acquis par le VIIIe programme, et qui va durer deux ans. C'est pourquoi la ville n'a pas d'autres dettes que des prêts à taux zéro de l'AESN. Mais après, elle entrera dans l'ère de l'emprunt bancaire.

Par contre, la DCE va entraîner des dépenses d'analyse, d'études etc. alors même que la prime AQUEX a été diminuée et que sa suppression est envisagée. La ville aura « perdu », en tout, 15 M€ d'aides.

Les volumes vendus baissent de 2% par an. L'inflexion date de 1990 et il y a peu de signes de reprise. Au total, la baisse des volumes est d'un tiers en 20 ans.

La télérelève permet de repérer les consommations anormales (de nuit), qui



sont souvent des fuites en pied d'immeubles. S'y ajoutent le départ des activités tertiaires en petite et grande couronne et la réhabilitation d'immeubles de bureaux, par exemple en supprimant les climatisations à eau perdue (un immeuble peut facilement économiser 50 000 m³ par an ainsi). La modernisation des immeubles privés anciens n'a pas véritablement commencé : il y a là un nouveau réservoir de baisse des volumes.

Côté rendement, les 96% atteints sur les réseaux publics ne seront pas dépassés, mais il reste à réhabiliter des réseaux privés. L'individualisation des abonnements n'a qu'un impact marginal (en pratique, il n'y a que peu de reprise des réseaux privés).

Tous ces éléments s'ajoutent, mais « *la baisse n'a aucune cause comportementale, elles sont toutes structurelles* ».

Après avoir posé des problèmes financiers, la baisse des assiettes va poser des problèmes techniques : il faudrait réduire les diamètres pour accélérer la circulation de l'eau. Par ailleurs, les usines sont désormais surdimensionnées (il est possible que le service soit conduit à fermer Ivry, qui a la moins bonne ressource).

La tarification progressive est autorisée, mais la décision est difficile à prendre. La partie fixe doit couvrir la location et l'entretien du compteur. L'âge moyen du parc ne doit pas dépasser 6,5 années, et aucun compteur n'avoir plus de 14 ans. Le parc HLM est équipé de divisionnaires, il est question de l'équiper pour la télé-relève.

La ville de Paris a décidé de bloquer les parts production et distribution du prix jusqu'en 2013. Les 3 à 6 M€ qu'aurait produits l'indexation des prix doivent être compensés par des gains de productivité. Or certaines dépenses sont peu souples : les ressources humaines (peu de « retraitables »), les réactifs (et globalement tout ce qui est produit avec de l'énergie), les impôts fonciers etc.

L'atteinte du bon état écologique devrait, à terme, réduire les dépenses de traitement de l'eau potable. Mais, dans un premier temps, on assiste à une augmentation des coûts. De même que la baisse des volumes va

engendrer des investissements nouveaux : fermeture d'usines non amorties, redimensionnement de réseaux. Il s'agit d'une sorte d'anti-élasticité.

Dans ce contexte, faut-il continuer à payer au m³ ? C'est un choix ancien, qui n'avait aucune réalité économique (du fait du poids des charges fixes) mais constituait un « *élément dynamique pour progresser économiquement* ».

Aujourd'hui la baisse de consommation conduit à une hausse de productivité. La délégation de service public, dont l'économie repose sur la hausse continue des ventes, ne semble plus adaptée à la gestion de l'eau⁵.

L'autre grande famille de variables de la prospective concerne la **qualité de l'eau**. Dans ce domaine, l'évolution de la réglementation est imprévisible. Les résidus médicamenteux sont très inquiétants (sur les eaux usées). Le bon état écologique est pauvre sur les critères bactériologiques. Même la question du calcaire sortira.

Il reste des inconnues sur la réutilisation des eaux pluviales. Il y a des réflexions sur le deuxième réseau : aujourd'hui les volumes d'eau potable et d'eau non potable distribués équivalent à ceux de l'eau potable de 1994.

En matière de **protection des captages**, il existe trois sortes d'outils :

- l'approche technique : améliorer le drainage, supprimer les engouffrements ;
- l'achat de terrains : avec un bail environnemental plutôt qu'un bail rural classique, mais cela reste très lié aux disponibilités (marché peu liquide) ;
- l'approche agronomique : bandes enherbées, occupation du sol, intrants... La Ville finance des opérations d'encadrement des pratiques culturales.

⁵ Nb : La ville de Paris a concrétisé, en mai 2009, son projet de remunicipalisation de la gestion de l'eau en créant la régie municipale autonome « EAU DE PARIS ».



Ces outils restent pauvres devant l'étendue du problème, alors que l'agriculture est une activité économique administrée. Il faut mettre en œuvre tout cela, et simultanément ne pas abandonner le curatif. L'action curative représente 150 M€, la préventive 5 M€.

Aujourd'hui la ville contrôle 1 400 ha. En 2008, elle a réussi à acheter 5 ha alors qu'elle en visait 200. Les disponibilités sont faibles : en Seine-et-Marne, 1% des terres changent de mains (souvent de père en fils). L'achat ne réglera donc pas tout (sauf à acheter 20% des surfaces).

Promouvoir des modes de production agricole alternatifs (agriculture intégrée voire biologique) est une piste. Eau de Paris souhaite encourager la conversion des agriculteurs présents sur ses champs captants et mène déjà des actions sur plusieurs captages (Vallée de la Vanne dans l'Yonne, Voulzie en Seine et Marne etc.)

En posant la nécessité d'améliorer toutes les masses d'eau, la DCE généralise la question. Aujourd'hui les gestionnaires manquent de solutions et le problème est renvoyé à l'étage de la politique agricole.

Le renouvellement et la réhabilitation des **réseaux d'eau potable** représente 11 M€ par an. S'y ajoute la suppression des branchements en plomb (8 M€ par an) qui sera terminée fin 2009.

Ce montant correspond à un taux de renouvellement faible. Mais les réseaux en galerie sont facilement visitables, ce qui est fait 4 fois par an, et les fuites sont repérées et traitées rapidement. Leur durée de vie n'en est que plus longue.

La **production d'eau potable** absorbe 50 M€ par an d'investissement (l'Agence apporte 1 à 1,5 M€). On est à la fin d'un cycle de gros investissement. Un deuxième commence, qui ne comporte que des petits projets.

L'autofinancement assurera l'essentiel, le recours à l'emprunt moins de 20% du total. Le passage à la comptabilité publique va obliger à créer de l'amortissement de dépréciation (au lieu d'un amortissement de

caducité actuellement).

Les **réseaux d'eaux usées** faisaient l'objet d'un plan de modernisation 1991-2010, qui est aujourd'hui un peu en retard. Le flux annuel est d'environ 20 M€ par an, rythme qui devrait se poursuivre. Les gros ouvrages sont à la charge du SIAAP, qui a des besoins d'investissements considérables jusqu'en 2020.

Le rythme des investissements de la ville de Paris ne devrait pas être significativement modifié dans les années à venir. La baisse des volumes d'aides de l'Agence va conduire la ville à recourir à l'emprunt bancaire, ce qui sera nouveau (ses seules dettes actuelles sont constituées des prêts à taux zéro de l'AESN).

Les coûts de fonctionnement devront être maîtrisés, les élus ayant décidé d'accompagner le changement de statut d'un blocage absolu du prix. La chose ne sera pas aisée du fait de la baisse continue des volumes vendus et de la hausse de certains facteurs de coûts.

Cas 5. Un syndicat d'assainissement qui doit construire une nouvelle station d'épuration

Il s'agit d'un syndicat fondé en 1966, qui regroupe 14 communes et se prépare à en accueillir deux nouvelles. Par convention avec un syndicat voisin, il reçoit également les eaux usées de trois communes non adhérentes.

Aujourd'hui 29 000 habitants sont raccordés à une station prévue pour 32 000 EH, construite en 1974 et gérée en régie directe.

Le secteur étant en urbanisation rapide, il est prévu de reconstruire la station en 2010, et de porter sa capacité à 45 000 EH, avec une possibilité d'évolution jusqu'à 60 000 EH (on estime que les 45 000 seront saturés en 15 ans).

La station coûtera 11 M€, et sera construite



en deux ans (2010-2011). Le Conseil général financera 10% du coût (au titre des communes rurales). L'autofinancement sera très insuffisant et un emprunt sur 25 ans est prévu.

Du côté du fonctionnement, il ne devrait pas y avoir de surcoût, d'abord, par économie d'échelle, puis parce qu'on remplacera le matériel vieillissant, et parce que des agents vont partir en retraite.

Les boues sont stockées sur site, puis un prestataire vient les chercher et les épandre.

Toutes les communes sont assainies collectivement, 10% des réseaux sont encore unitaires.

Le syndicat possède un bureau d'études en interne mais a passé un marché public de 4 ans pour l'entretien, les branchements et les petites extensions.

Les travaux dépendent des ouvertures de voirie (pas de programmation). Les communes rurales sont plus prévisibles (travaux plus rares et moins de surprises en sous-sol).

On estime les travaux sur réseaux à 1 M€ par an. Un diagnostic est en cours, et il est prévu de faire une prospective des prix sur la base des résultats.

Les finances du syndicat

Le budget du syndicat pour 2009 s'élève à 4,1 M€ pour la section de fonctionnement et 4,6 M€ pour la section d'investissement.

La surtaxe syndicale est de 58 cts €/m³, auxquels s'ajoute une partie fixe de 37 € par an. Elle n'a augmenté que de 3% en 8 ans. Les élus sont conscients qu'une augmentation est inéluctable.

L'autofinancement pour 2009 est de 1 M€ et les reprises sur amortissement de 0,6 M€, soit un total de 1,6 M€, pour des dépenses d'équipements de 1,5 M€.

Le syndicat n'est guère endetté, les derniers emprunts datant de 12 ans. Ils ont généré des annuités de 227 k€ en 2009, qui seront réduits de moitié en 2019.

Le président affirme ne pas avoir d'idée de l'impact de la nouvelle station sur le prix de

l'eau. Il regrette de ne pas l'avoir fait évoluer progressivement, de 2 ou 3% par an ces dernières années en anticipation de la dépense.

Pourtant un calcul grossier indique que les annuités générées ne devraient pas dépasser 500 k€ par an, compte tenu des aides. En maintenant les travaux sur réseaux à environ 1 M€, l'équilibre actuel ne devrait pas être remis en cause.

Ce syndicat modeste doit consentir un investissement important, pour la reconstruction de sa station d'épuration. Pour ce faire, il devra recourir à un emprunt sur 25 ans.

Ce syndicat n'est guère endetté. L'opération ne devrait pas remettre en cause les équilibres actuels, d'autant qu'une forte croissance démographique est prévue. Le prix de l'eau ne devrait donc pas être très affecté par le projet.

Cas 6. Un syndicat d'assainissement prospère

Le syndicat est situé sur la vallée de l'Oise, entre deux aires urbaines, ce qui explique sa bonne dynamique démographique.

Le syndicat a été constitué en 1979, à partir d'un SIVOM qui a été scindé en deux. Il réunit quatre communes dont les réseaux sont connectés et desservis par la même station d'épuration. Les communes voisines ont préféré adhérer à une communauté d'agglomération au potentiel fiscal avantageux. Le syndicat est aujourd'hui courtisé par l'autre communauté d'agglomération, qui est nettement moins opulente.

Le syndicat a signé en 1995 un « bon contrat » d'affermage de 15 ans avec le fermier sortant, à prix inchangé bien qu'il n'y ait pas eu de concurrence. D'après l'élu, le fermier sortant disposait d'une provision de 200 kF non dépensée, qui lui a été laissée en échange d'une stabilisation du prix sur 4 à 5 ans.

D'après son Président, les finances du



Syndicat sont « très saines » : il disposerait d'un « pécule » de 176 k€ pour l'eau potable et d'un autre de 700 k€ pour l'assainissement. Les élus souhaitent garder ces pécules, « pour les imprévus », même s'ils permettraient de rembourser d'un coup la totalité de l'endettement.

De ce fait, la surtaxe n'évolue pas et il n'est pas prévu qu'elle le fasse.

La station d'épuration a une capacité de 16 500 eh, pour un besoin de 12 000 eh. Apparemment la consommation est en légère baisse : 48 000 m³ aujourd'hui contre 50 000 m³ en 1995.

La station a été réhabilitée en 1995. Le seul investissement important, réalisé depuis, concerne le traitement du phosphore, tout juste terminé. Il s'agissait d'un investissement de 120 k€, subventionné à 25% par l'AESN, et à 37% par le Conseil général. Le reste a été pris en charge par l'autofinancement, sans qu'il ait été nécessaire d'augmenter la surtaxe. Par contre, un avenant a été signé lors de la mise en service.

Les boues sont prises en charge par le délégataire dans le cadre de son contrat d'affermage (le coût n'est pas identifié). Elles sont traitées sur sa plate-forme de compostage privée.

Les réseaux sont en séparatifs et dans un état correct. Reste seulement un tronçon unitaire de 2 km à traiter.

En 2006, un premier projet prévoyait de réaliser un poste de relèvement sur l'unitaire. Les élus actuels ont trouvé l'investissement (600 k€) et le fonctionnement élevés pour une solution qui ne réglait finalement rien. On a donc attendu et restitué au Conseil général la subvention qu'il avait accordée, faute de début d'exécution.

Puis le projet a été remis en cause, des mesures précises réalisées par le fermier ayant montré que les déversements étaient finalement très rares : un seul en 2008 ! L'idée est maintenant de poser une canalisation autonome qui descendrait jusqu'à l'Oise pour le pluvial.

Par ailleurs, il était question d'un problème

de raccordement pluvial des particuliers. Mais là encore, des diagnostics précis ont montré que 80% des habitations ne sont en fait pas concernées, ce qui permet d'économiser 300 k€ supplémentaires.

Le projet est aujourd'hui autour de 1,1 M€. Il bénéficiera de 30% de subvention de l'AESN, 30% du Conseil général, et peut-être même de la Région, d'après un « engagement oral », pour 20%. Les 20% restants seraient financés par emprunt (éventuellement à taux zéro), pour ne pas avoir à entamer le « pécule ».

Les travaux récurrents ne font l'objet d'aucune programmation, les quatre communes n'informant que très tardivement de leurs travaux de voirie. Il est alors souvent trop tard pour solliciter la subvention du Conseil général. Les inspections par caméra du fermier déclenchent également des travaux.

Le pluvial est sans impact sur la surtaxe syndicale. En effet, le syndicat prélève auprès des communes une participation spécifique, (de manière à assurer une péréquation) pour financer l'entretien des fossés et des bassins, qui a été confié à une entreprise locale. Le cas échéant, le syndicat réalise les investissements, que les communes lui remboursent ensuite (sur emprunt).

Une étude du ruissellement de 90k€ est en cours, cofinancée par l'AESN et le Conseil général.

Le SPANC concerne une petite centaine de maisons. Il est prévu de confier le service au délégataire en place, moyennant un avenant.

L'alimentation en eau potable se fait par une canalisation de 400 mm qui traverse le territoire du syndicat pour aller desservir l'agglomération voisine depuis les champs captants du fermier. Il n'y a pas de problème ni de quantité, ni de qualité (les nitrates sont à 21 mg/l).

Une étude est en cours pour la protection des champs captants en cas d'accident dans l'Oise (ce qui, dans son souvenir, n'est jamais arrivé).

Il n'est pas prévu de travaux sur l'eau



potable. Le rendement de réseau approche les 80%. Le réseau ne cause aucun souci, sauf peut-être un léger déficit de pression sur certains points hauts. Sur ce point, il a été décidé qu'une réserve serait faite à l'occasion de la construction de lotissements.

Un syndicat prospère, qui s'est ménagé des réserves et entend les conserver et dont le programme d'investissement est relativement modeste.

Il pourrait se trouver à moyen terme intégré dans une intercommunalité plus large, mais sans doute moins à l'aise.

Cas 7. Un syndicat intercommunal d'épuration, créé pour un investissement lourd

Ce syndicat regroupe cinq communes, dont une ville de 40 000 habitants, située dans le bassin amont de la Seine.

Toutes les communes appartiennent à une même communauté de communes qui gère le SPANC. La collecte des eaux usées est restée à la charge des communes. La constitution d'une communauté d'agglomération qui réunirait toutes les compétences est actuellement à l'étude.

Le syndicat a été constitué pour piloter la construction d'une nouvelle station d'épuration qui n'est pas encore en service. Il exploite actuellement 3 stations, respectivement de 80 000, 6 500 et 3 000 eh, dont au moins les deux premières seront détruites et remplacées par la nouvelle.

Une autre commune voisine, et dont la station connaît des difficultés, pourrait être prochainement intégrée au syndicat si la connexion des réseaux est possible pour un coût raisonnable.

La nouvelle station est d'une capacité de 82 000 eh, mais elle ne recevra dans un premier temps que la charge de 50 000 eh. La ville voisine génère des pointes hydrauliques (30% des réseaux sont unitaires).

La station comporte une unité de déshydratation des boues à 86% avec une chaudière à biomasse, une unité de pelletisation, de mise en sacs et un hangar de stockage. L'eau épurée sera réutilisée pour l'arrosage après un traitement UV imposé par la DASS.

L'investissement est de 29,7 M€ TTC. Il sera réalisé et payé à 85% fin 2009. Globalement, l'équipement aura été financé à 23% par subventions, à 57% par emprunt et à 20% par autofinancement.

Les subventions viennent de l'AESN (5,5 M€), du Conseil général pour la part correspondant aux communes rurales (1 M€), du Conseil régional et de l'ADEME pour la chaufferie au bois (0,4 M€).

Les emprunts sont souscrits auprès de l'AESN (4,2 M€) et des banques (12,6 M€). En 2007, le syndicat a emprunté 6 M€ aux banques avec des taux de 5 à 5,5% dont une partie (2 M€) est à taux variable. Cet emprunt intègre un prêt-relai de 4 M€ sur 2 ans destiné aux avances de TVA (remboursement in fine, frais financiers en continu).

L'exploitation fait l'objet d'un marché de prestation rémunéré en deux parts : une part fixe et une part proportionnelle à la quantité de DCO entrante. Cette solution présenterait une grande souplesse (mobilisation de matériel, déblocage rapide de crédits si nécessaire etc.). Le surcoût est compensé par les économies réalisées sur l'achat de prestations (en effet, les régies se voient appliquer des tarifs plus élevés, du fait d'une position moins favorable que les entreprises privées pour négocier les tarifs).

Les autres dépenses de fonctionnement sont constituées par le fonctionnement du syndicat et l'épandage des boues. Les recettes proviennent du prix payé par les communes adhérentes et de la prime pour épuration.

En fait, le syndicat calcule distinctement :

- un prix (« redevance STEP ») égal aux frais de fonctionnement diminués de la prime pour épuration ;
- une surtaxe syndicale représentant

exclusivement les annuités d'emprunt.

Ce calcul inclut le service de la dette dans la surtaxe (bien qu'il s'agisse de fonctionnement) et les amortissements dans le prix de la station.

En 2009, il a été décidé de maintenir le prix au même niveau, à savoir 36 ct € HT/m³, et d'augmenter fortement la surtaxe qui passe de 30 à 41 ct €.

Le prix est ajusté chaque année, les élus ayant renoncé à lisser les augmentations de prix en passant des provisions du fait de la surveillance d'une association d'usagers qui saisit systématiquement la justice pour réclamer le remboursement des « trop perçus ».

Les élus ne disposent donc pas d'une prospective des prix à proprement parler. L'exercice est rendu difficile par les aléas du chantier (délais, montants), mais aussi par les incertitudes sur les volumes d'eau usées collectés (le tarif ne comporte pas de partie fixe).

Il est pourtant estimé qu'à partir de 2011, le prix devrait rester stable au moins pour dix ans.

Un syndicat créé pour réaliser et gérer des investissements importants mais ponctuels et financés en grande partie par emprunt.

Un contexte politique particulier contraint les responsables à une gestion financière à l'année qui rend très inconfortable l'ingénierie financière du projet.

Il est probable que les tarifs soient stabilisés dès la fin des principaux investissements (2011) et ce pour une dizaine d'années.

Cas 8. Le SIAAP : prix et endettement en hausse

Le compte administratif 2007 du SIAAP indique un montant de 214 M€ pour les investissements de l'année. Ces investissements ont été financés par emprunt (144 M€) et à travers les reprises d'amortissements. (La dotation aux

amortissements a été de 194 M€ en 2007). Par contre, l'autofinancement était nul cette année-là. La section de fonctionnement se chiffrait à 460 M€.

Les investissements à venir ont été planifiés dans un schéma directeur établi en 2007 et qui court jusqu'à 2021. Ils ont été chiffrés à 4 Mds € pour la période, dont 1 250 M€ sur 2010 – 2015. Un pic d'investissement est prévu pour les années 2010-2011 (550 M€).

L'encours de la dette du SIAAP s'élève à 400 M€ à la date du 25/05/09. Elle est constituée de 335 emprunts dont la vie résiduelle moyenne est de 8 ans et demi. Ces emprunts ont été contractés auprès de l'Agence de l'eau pour moitié et d'établissements bancaires pour l'autre moitié. On notera qu'il s'agit d'un endettement sans risque : seulement 10 M€ est à taux variable dont 9 M€ sur le Livret A.

Au titre de 2009, l'annuité est de 42 M€, dont 8 M€ d'intérêts.

L'extinction de la dette est à peu près linéaire jusqu'en 2019. Le montant des annuités s'abaisse brutalement à partir de la même date. Le SIAAP est financé par un prix assis sur les volumes d'eau potable et qui était en 2008 de 69 cts/m³ pour les 4 départements membres du syndicat (« redevance transport-épuración ») et de 35 cts pour les 160 communes sous convention (« redevance épuración »).

Un scénario d'évolution des volumes vendus a été élaboré en collaboration avec le SEDIF et Eaux de Paris.

Il repose sur l'hypothèse d'une baisse des volumes vendus de 2% par an sur Paris et de 1% par an en périphérie pendant les trois prochaines années, puis de 1% par an sur Paris et de 0% en périphérie pour les années qui suivent.

Il est prévu que le prix augmente de 4% en 2009, comme les années précédentes, puis de 6% maximum entre 2010 et 2018.

En résumé, on retiendra les chiffres suivants :

- une hausse du prix de 4% en 2009, puis de 6% jusqu'en 2018 ;

- des investissements prévus à hauteur de 1 250 M€ sur 2010 – 2015 ;
- l'encours de la dette début 2009 est de 400 M€, du même ordre de grandeur qu'une année d'investissement. L'endettement actuel baisse de moitié en 2019. Les prêts de l'AESN représentent la moitié des dettes.

Cas 9. Une communauté de communes qui doit faire face à un important retard d'investissement

La communauté de communes, créée en 2003, est compétente pour l'eau potable et l'assainissement, ainsi que le pluvial (elle succède à un syndicat). Elle regroupe 14 communes pour 35 000 habitants, dont une part importante est à caractère urbain.

Eau potable

Techniquement, 4 ou 5 réseaux sont distincts, chacun alimenté par ses propres captages, sans interconnexion. Un schéma directeur est en cours pour choisir un scénario de sécurisation. Sont prévus de nouveaux forages ainsi qu'une usine qui sera commune à deux sites. Les rendements sont corrects, sauf dans les vieux quartiers de la ville-centre. Ceci explique qu'en moyenne, le rendement soit inférieur à 70%.

Trois communes du sud appartiennent à un syndicat mixte auquel la communauté a délégué la compétence eau.

Le service fait l'objet de trois contrats de délégation (ville centre, zone nord et zone sud) confiés à trois opérateurs différents. En 2003, 5 contrats concernaient l'eau potable (et 14 l'assainissement). Le contrat le plus important arrivera à échéance en 2019 (il s'agit d'un affermage avec reprise de dette). Les prix évoluent par actualisation d'environ 3% par an.

Les recettes du service ont baissé de 2,25% en 2008. Ce chiffre est à mettre en rapport avec celui de la baisse de la population de l'agglomération (- 4%). Par contre, le nombre d'abonnés est stable.

La surtaxe a été stable jusqu'à aujourd'hui mais elle a été augmentée en 2009 (29 cts €/m³) et cela devrait continuer. Jusqu'alors, l'eau potable n'avait bénéficié quasiment d'aucun investissement.

Assainissement

La communauté dispose de deux stations principales qui ne sont pas aux normes à différents égards et qui lui valent une mise en demeure (2011). La réhabilitation va permettre de raccorder et de démolir d'autres petites stations.

Le programme de travaux était évalué à 47 M€ sur 5 ans (2005 à 2009). En fait, fin 2008, 10 M€ seulement avaient été dépensés. Les 37 M€ restant doivent être réalisés dans les deux ans.

Une prospective a été établie et indique une augmentation du prix de l'assainissement de 35 cts €.

Finances

La communauté de communes est signataire d'un contrat de bassin avec l'Agence de l'eau qui expire en 2009. Un nouveau contrat sera mis en place, avec des modalités d'aides de la part de l'AESN qui ne sont pas encore définies aujourd'hui (d'autant que le zonage de l'AESN coupe le territoire de la communauté). Cette imprécision gêne les importants travaux de prospective financière que réalisent les services de la communauté.

En l'état, la prospective prend en compte un programme de travaux de 29 M€ sur 2010 à 2012 faisant suite à une première tranche de 16 M€ sur 2008-2009.

Ce programme est subventionné par l'AESN à hauteur de 28 M€ et de 9 M€ par le Conseil général, auxquels s'ajoutent les prêts de l'AESN : 9 M€ (sur 2

5 ans).



En outre, la communauté prévoit de dépenser 400 k€ par an pour remplacer les branchements en plomb et 120 k€ par an pour remplacer les vannes.

Les annuités de la dette vont bien évidemment croître sur toute la période, passant de 107 k€ en 2008 à 214 k€ en 2013.

Les surtaxes d'assainissement varient aujourd'hui de 42 à 90 cts €/m³. La moyenne pondérée se situe vers 62 cts €/m³ en 2008. Elle a été portée à 72 cts en 2009 pour couvrir les déficits prévisibles de l'année.

Elle devra continuer à croître, probablement jusqu'à 1,13 € en 2013. La prospective est compliquée par la nécessité de faire converger les situations des communes, sans pour autant imposer de hausse trop brutale à celles dont les tarifs étaient les plus bas.

Cette communauté doit réaliser un très important programme d'investissements, faisant suite à des années d'immobilisme.

Malgré les aides de l'Agence de l'eau et une très forte hausse des surtaxes (+ 118% de 2008 à 2013), elle devra faire un recours massif à l'emprunt.

Face à cette situation difficile, les services ont développé une bonne compétence financière et notamment mis en place des outils de prospective performants.

La période sera également mise à profit pour faire converger les situations des communes adhérentes.

Cas 10. Une agglomération en régie dont les élus souhaitent maintenir les tarifs

Cette communauté d'agglomération est compétente pour l'eau potable, l'assainissement, le pluvial mais non l'aménagement de rivières, qui est du

ressort de deux syndicats. Tous les services sont gérés en régie.

Le service public dessert 220 000 habitants mais seulement 40 000 abonnés, du fait de la forte proportion d'habitat collectif. Le nombre d'abonnés croît de 3 à 4 000 par an du fait de l'individualisation progressive des compteurs dans les logements sociaux (et de certains privés qui le demandent). Le nombre d'abonnés devrait ainsi atteindre les 70 000 en 2015.

L'agglomération installe des compteurs radio pour maîtriser l'envolée des coûts de relève.

La baisse des volumes vendus est très nette depuis la canicule de 2003 : moins 17%, soit une baisse moyenne de 3 % par an.

La partie fixe du tarif est très faible : 11 € par an. Les élus ne veulent pas toucher au tarif, ni même à la formule tarifaire. Sans doute une révision sera-t-elle plus facile après l'individualisation des abonnements collectifs.

L'impact de l'individualisation sur les impayés n'est guère visible, le mouvement étant trop récent. De plus, 60% des nouveaux abonnés sont mensualisés. Globalement, les admissions en non-valeur pèsent moins de 0,5%.

Eau potable

L'agglomération est alimentée à partir de trois captages. Un quatrième est en projet pour prévenir les conséquences d'une pollution accidentelle.

La capacité de production est largement excédentaire. La ressource connaît quelques problèmes de qualité, notamment de contamination par les pesticides : un des captages connaît des dépassements réguliers, les deux autres plus occasionnellement. Un projet d'unité de traitement est à l'étude. Les nitrates sont à 35 mg/l.

L'agglomération n'a pas contractualisé avec les agriculteurs. Elle adhère à une CORPEP, (Commission Régionale d'étude de la Pollution des Eaux par les Produits Phytosanitaires), qui se meurt par absence



de volonté et de financements, pourtant promis par l'État (le problème est réel : le ruissellement dans le vignoble contribue fortement à la contamination des eaux. Des bassins ont certes été construits mais ils sont aujourd'hui remplis et personne ne veut payer les curages).

Le patrimoine est globalement en bon état. Sur les trois captages, deux font l'objet d'un contrat de prestation de service, le troisième est entretenu par la régie. Les châteaux d'eau ont été récemment rénovés, ainsi que les stations de pompage. Le rendement des réseaux est de 90%.

L'agglomération a recensé 18 000 branchements au plomb à changer. Le programme a commencé en 2001, il en reste aujourd'hui 5 000, de plus en plus isolés et difficiles d'accès. Le budget est de 1,7 M€ par an, correspondant à 1 400 branchements à environ 1 200 € l'unité.

Sur le réseau, le renouvellement suit à minima les ouvertures de voirie. Les investissements récurrents sont d'environ 5 M€ par an, montant qui peut baisser ponctuellement quand il faut faire face à un investissement important. Le principe est de stabiliser l'endettement, qui n'est pour l'instant constitué que de prêts à taux zéro de l'AESN.

L'agglomération est-elle en vitesse de croisière? Le prix actuel pourra probablement rester le même jusqu'au mandat prochain grâce au très bon état du patrimoine. Au-delà, il est possible que les comptes soient mis en déséquilibre par la baisse des volumes et, dans une moindre mesure, par la hausse du nombre d'abonnés.

Jusqu'alors, le prix de l'eau a été maintenu en euros courants et les élus ne souhaitent pas le voir évoluer.

Assainissement

Le patrimoine est plus récent, mais il subit une dégradation plus rapide. Le réseau est unitaire avant 1914, mais systématiquement séparatif après 1920.

L'enjeu est ici très fort : la moindre pluie

provoque des déversements importants. L'agglomération a donc conçu un programme de construction de bassins-tampons estimé à 100 000 m³ pour un budget estimé à 50 M€. Malheureusement, la programmation a tendance à « glisser » tous les ans (le programme date de 1996). Les services espèrent néanmoins exécuter ce programme en 15 ans. Mais le « programme global » signé avec l'AESN n'en intègre que le tiers (en fait, l'AESN soutient la pollution supprimée. Or, ici, il s'agit davantage de retarder pour éviter les déversements).

Parallèlement à ce programme d'investissement, l'agglomération a mis en place une politique de limitation de l'imperméabilisation et de gestion à la parcelle, désormais imposée à tous les aménagements nouveaux (stockage sous chaussée, toitures végétales...).

L'unique station d'épuration est aux normes depuis 2002.

La filière boues peut être un facteur limitant. Actuellement, un tiers des boues est épandue par l'agriculture, les deux autres sont dirigées vers le compostage ou un centre d'enfouissement technique (CET). Une nouvelle enquête publique va être lancée pour étendre le périmètre d'épandage. La tension des années 2000 sur la valorisation agricole des boues est retombée et il serait possible d'épandre quasiment la totalité, ce qui permettrait d'économiser 900 k€ par an (une tonne épandue coûte 12 € contre 75 € pour les autres filières).

Les réseaux ont fait l'objet d'investissements lourds en 2008 et 2009 liés au chantier du tramway (16 M€ pour eau potable et assainissement).

Ceci mis à part, les investissements récurrents sont de l'ordre de 5 M€, ce qui ne permet pas d'assurer le renouvellement du réseau. La dégradation est visible. La situation sera probablement critique dans 5 ou 10 ans.

Curieusement, l'agglomération n'a pas d'outils de simulation des prix, ni d'ailleurs d'outils de gestion patrimoniale des réseaux.

Cette année, le prix de l'eau va baisser, du



fait de l'augmentation de la contribution du budget général. Une étude a évalué les coûts de fonctionnement et d'investissement à 5 M€ par an (au lieu de 1 M€ précédemment). Il est probable que ce soit encore sous-évalué. L'exercice devra être reconduit dans quelques années (aucune évolution automatique n'est prévue).

Les investissements ont été regroupés dans un contrat global avec l'AESN, également soutenu par le Conseil Général (pour les communes rurales). Le budget du programme est de 93 M€ sur 2009 – 2015.

Protection de captage

Un propriétaire foncier (27 ha) situé en amont d'un captage propose un échange avec une réserve foncière de la ville. L'opération nécessite un basculement de la valeur correspondante (soit 1 M€) depuis le budget principal vers le budget de l'eau, comme si le terrain était « vendu à l'eau ». Il est prévu une valorisation du terrain par de l'agriculture biologique.

SPANC

Le SPANC n'a pas été mis en place. Il devrait concerner 400 installations sur le territoire de l'agglomération. Le dossier n'est certes pas prioritaire, mais il va falloir faire face aux demandes des notaires en 2013 (attestations de conformité).

Les élus de cette agglomération sont opposés à toute modification des tarifs.

Le prix de l'eau potable devrait suffire au moins jusqu'au mandat prochain, grâce à l'excellent état des installations (ça ne sera peut-être pas le cas pour l'assainissement). La baisse sensible des volumes (3% par an) et l'augmentation forte du nombre d'abonnés crée néanmoins des tensions sur l'autofinancement.

Le programme d'investissement concerne principalement la pollution par temps de pluie. Ce programme est régulièrement ralenti faute de marges de manœuvre financières.

Cas 11. Une agglomération qui doit restaurer sa visibilité financière

Cette agglomération d'Ile-de-France regroupe 14 communes et compte plus de 100 000 habitants.

Créée en 2002, elle a compétence pour l'assainissement mais non pour l'eau potable. Concernant le pluvial, elle gère les collecteurs mais pas les branchements ni les avaloirs, qui sont restés communaux.

La communauté ne prévoit pas d'élargir ses compétences, bien au contraire. Le budget général est tendu et la tendance est plutôt à la réduction de surface (baisse des investissements en sport, culture etc.). Il s'agit en quelque sorte d'une « agglomération de projet », qui doit supporter le moins de fonctionnement possible.

L'assainissement est au contraire dans une situation budgétaire confortable. En fait, la communauté a succédé à un Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) de 10 communes qui avait déjà conçu un schéma directeur de 40 M€ sur 2001-2010, financé par une surtaxe assez élevée, mise en place en 2001.

L'effort qui reste à faire porte sur les quatre communes périphériques et représente 11 M€ : une nouvelle station d'épuration, la réhabilitation d'une autre qui est à refaire à 50%, la métrologie des réseaux.

Les surtaxes sont assez hétérogènes : les élus ont annoncé leur volonté de les harmoniser sur la période 2009 – 2013. Pour des raisons démographiques, la convergence se fera vers la surtaxe de l'agglomération centrale (0,58 ct/m³) qui devrait rester stable sur la période.

Un exercice de prospective financière à horizon 2016 avait été réalisé en 2007. Il avait démontré que la surtaxe mise en place par le SIVU suffirait à financer le service jusqu'en 2016. Mais après le pic



d'investissement de 2009 et 2010, ce travail aurait certainement besoin d'être réitéré, même s'il a été décidé de consacrer le mandat actuel à l'harmonisation tarifaire.

Bien sûr, cette harmonisation ne touchera que la surtaxe, ce qui relativise sensiblement son impact.

L'agglomération gère cinq contrats de délégation (afferriages purs) : un pour la ville-centre et quatre pour certaines communes périphériques. Le regroupement de ces contrats n'est pas souhaité, l'émulation étant saine et la complexité maîtrisable. Il est néanmoins probable que le nombre baisse à terme : la fusion se fera quand ce sera facile, par effet de convergence technique et contractuelle.

Le tarif du délégataire croît de 2 à 3% par an, sans compter les avenants nécessaires à la mise en service des nouveaux équipements. La surtaxe étant stable par décision politique, « *c'est le prix délégataire qui fait la facture* ».

Le contrat de délégation principal est à renouveler en 2010. Le nouveau contrat devra intégrer l'exploitation de l'incinérateur de boues (qui devra aller chercher des boues ailleurs pour être rentable). Il prévoit de mettre des options dans la consultation, de manière à anticiper la mise en service des nouveaux équipements (pour éviter les avenants hors concurrence, souvent très défavorables). Rien ne sert de faire de la prospective des prix avant de savoir ce que sera le champ concurrentiel.

Les investissements récurrents de renouvellement représentent environ 1 M€ mais la croissance est sensible et le rythme devrait se stabiliser à 1,5 M€. En fait, la limite est organisationnelle et humaine (marché public, pilotage), et non financière. Ce « programme » sert de variable de régulation : lors des pics d'investissement, le montant baisse puis remonte ensuite.

L'objectif est de traiter les points noirs (AQUEX rend obligatoire le passage de caméra) et ce, bien sûr, en suivant le programme de voirie. La réhabilitation sans tranchée est privilégiée.

Au delà, les services évaluent à 42 M€ les investissements à consentir :

- D'abord, il faut mener à terme de schéma directeur de l'agglomération centrale (incinérateur de boues, bassins enterrés) : 16 M€ ;
- Parallèlement, il faut mettre en conformité les quatre communes périphériques : 11 M€ ;
- Le programme de lutte contre les inondations a été évalué à 10 M€ ;
- Enfin, une nouvelle ZAC de 4 000 logements est à desservir : 5 M€.

En effet, le schéma directeur initial avait opté pour l'incinération des boues (ce qui n'est plus forcément très « à la mode » aujourd'hui, d'autant qu'il n'est pas prévu de valorisation énergétique). L'incinérateur traitera 6 000 tonnes de matière sèche par an et servira de secours pour tout le secteur (boues polluées). Les boues liquides seront transférées par un siphon sous la Seine jusqu'à l'incinérateur qui sera implanté à Dammarie. Une étude, sans doute très « enthousiaste » et peu crédible, estime le surcoût par rapport à l'épandage agricole à 2 ct €/m³ d'eau.

La lutte contre les inondations consiste en la mise en place de bassins enterrés avec un pompage différencié pour traiter les eaux usées du fond. Ces ouvrages ne bénéficient théoriquement pas de subvention mais une négociation est peut-être possible. L'investissement sera intégralement supporté par le prix de l'eau (cela a toujours été le cas). Pour le fonctionnement, le pluvial séparé est remboursé à 100% par le budget général, les réseaux unitaires à 5%. Ce transfert représente environ 1 M€ par an.

La nouvelle ZAC intègre le centre hospitalier. Elle fait partie d'une opération de rénovation urbaine soutenue par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU).

Le schéma directeur du SIVU avait été voté



pour environ 25 M€ d'investissements sur 2001-2008, soit 3,125 M€ par an. Sur la période 2009-2016, les investissements passeraient à 42 M€, soit 5,25 M€ par an, ce qui représente une augmentation de 68%.

La volonté des élus est d'homogénéiser les tarifs sans les augmenter, alors qu'aucun arbitrage n'a été fait sur le rythme des investissements. Il n'est pas évident que ce soit possible : avec les investissements passés, les amortissements ont considérablement augmenté. Pour les investissements nouveaux, l'agglomération aura recours à l'emprunt, ce qui n'est pas gênant, l'endettement étant actuellement très bas.

Cette agglomération n'est pas en difficulté. Ceci explique peut-être que les décisions d'investissement continuent d'être prises sur la base d'une prospective financière ancienne et relativement périmée.

A court terme, la surtaxe, mise en place en 2001 et jamais réévaluée depuis, devrait suffire à condition de financer les nouveaux investissements par l'emprunt.

Au-delà, la collectivité ne fera pas l'économie d'une réflexion financière, d'autant que le principal contrat de délégation est à renouveler en 2010.

Cas 12. Une agglomération pauvre en outils de gestion

Cette agglomération de 50 000 habitants regroupe 16 communes situées sur le littoral. Elle a été créée en 2003 et a pris la compétence eau d'emblée en remplaçant 9 structures (un syndicat et des communes).

Les services de la ville-centre étaient en régie jusqu'en 1991, ceux des autres communes en délégation. Aujourd'hui un même délégataire gère l'ensemble (17 contrats), sans que les tarifs aient été harmonisés. Le plus long contrat, celui de la ville-centre, court jusqu'en 2021.

En 2006 a été réalisé un audit complet des

contrats qui va déboucher, en 2008, sur les premières fusions (sur l'eau potable).

La grande question est celle de l'harmonisation de la surtaxe communautaire, très hétérogène (il y avait un village à 0). L'étude de 2006 indiquait pour 2013 :

Eau :	Partie fixe : 15 € ;
	Part variable : 0,85 €/m3.
Assainissement	Partie fixe : 12 € ;
	Part variable : 0,30 €/m3.

L'harmonisation des règlements de service et des clauses contractuelles (patrimoine, responsabilités) est en cours. Le contrat de la ville-centre contient des clauses concessives, ce qui explique sa durée.

En juillet 2014, on procédera au regroupement de l'assainissement de 13 communes. En 2010, aura lieu une grosse négociation sur l'eau potable. Il restera le contrat de la ville-centre, avec ses clauses concessives. Les discussions sur la convergence se heurtent à la question des branchements en plomb : ils se trouvent à 95% dans la ville-centre et les autres communes ne veulent pas contribuer à leur remplacement.

Eau potable

Le responsable de l'eau estime que l'agglomération n'aura pas de problème de quantité au moins jusqu'à 2030, et qu'elle a peu de problèmes de qualité (nitrates à 30-35 mg/l, pesticides très ponctuels). Un schéma directeur est en cours pour palier le manque d'information sur les flux circulant sur le territoire (l'agglomération ne s'est pas superposée aux syndicats existants). Il est prévu de faire poser des comptages de sectorisation pour un investissement de 500 k€ en 2009.

Dans un deuxième temps, il faudra interconnecter pour sécuriser, certains quartiers de la ville-centre dépendant d'une seule ressource.

Le rendement est estimé entre 75 et 90%, le plus bas étant en ville. On attend avec impatience les résultats du schéma directeur



pour programmer les travaux. Après, il faudra mettre en place une « vraie politique patrimoniale ».

Aujourd'hui, il n'y a pas de renouvellement récurrent et globalement très peu d'investissements pour l'eau potable.

2 335 branchements en plomb ont été recensés. L'objectif annuel est d'en remplacer 500 par an pour un coût de 1 500 € chacun, soit 750 k€ par an. Il n'est pas question d'aller plus vite, principalement à cause de la gêne due au chantier.

Les réservoirs datent des années 70 (2 réservoirs de 4 000 m³ et 2 de 2 000 m³). Ils sont à réhabiliter d'urgence sur le territoire de l'ancienne régie (ville-centre). Il est prévu au programme 2009 d'établir un diagnostic technique, un métré et un chiffrage.

L'agglomération est alimentée à partir d'une source par un aqueduc voûté du XV^e siècle qui a été doublé au XIX^e (les ressources locales étant saumâtres). Il y a un bruit de fond de turbidité et donc des déconnexions fréquentes avec basculements sur des forages. Mais l'eau de source est bien plus intéressante économiquement, car elle ne subit qu'une simple désinfection. La DASS souhaiterait qu'elle soit traitée, ou bien à la source, ou bien, mieux, à l'usine (ultrafiltration, plusieurs M€). Une réflexion est en cours (mais ce n'est pas urgent).

La consommation est stable. Le littoral immédiat est marqué par des variations de charge sensibles : +20% dans la ville-centre, +50% dans les communes plus touristiques.

Assainissement

Le service public d'assainissement collectif compte 20 000 abonnés, y compris des industriels : IAA, automobile (plasturgie, usinage etc.).

Le SPANC est en cours de mise en place (contrôle, diagnostic). On attend les arrêtés. Il concerne 1 200 abonnés.

L'agglomération dispose de sept stations

d'épuration de 1 000 à 68 000 eh. La principale station vient d'être mise aux normes DERU (phosphore), pour un montant de 230 k€. La mise en service industrielle est en cours, et on ne connaît pas encore le niveau des dépenses d'exploitation (qui feront l'objet d'un avenant).

Ainsi, toutes les stations sont désormais conformes au sens de la DERU, sauf une (5 000 EH) qui n'est pas équipée pour le phosphore. Une étude est en cours pour établir la réelle nécessité d'un investissement (baisse des teneurs dans les lessives).

Les boues sont aujourd'hui épandues, sauf pour la ville-centre qui les fait incinérer fort loin (2 camions 5 j/7). Il est prévu de généraliser prochainement l'épandage agricole.

La question de l'assainissement se pose différemment pour les fonds de vallées et le plateau. Installer un assainissement non collectif est difficile dans les fonds dont les sols sont très hydromorphes et où se trouvent les captages.

Le schéma directeur des réseaux est à faire, l'agglomération ne disposant que d'études partielles. Les taux de raccordement sont très élevés mais les réseaux trop longs et les nombreux postes en cascade conduisent à la production de sulfure d'hydrogène (H₂S).

La refonte des zonages en cours va créer une forte demande d'extension des réseaux (ce qui amène à solliciter le budget général des communes).

En ce qui concerne le temps de pluie, il existe des réseaux unitaires et des réseaux mixtes avec des interconnexions pluvial/eaux usées. Il y a même un quartier dont les maisons sont équipées de fosses septiques qui rejettent dans le pluvial.

Le programme récurrent de travaux correspond au contrôle des branchements privés, à la résorption des regards mixtes et à la mise en conformité.

L'agglomération finance le contrôle, donne



des préconisations et accorde un délai au-delà duquel le prix est majoré. Le système est efficace.

Le pluvial proprement dit est une compétence communale (« *ici, on gère le temps de pluie, mais pas le pluvial* »). La ville-centre est la seule commune à avoir un réseau pluvial structuré. Ils seraient demandeurs d'un transfert mais les autres communes ne le souhaitent évidemment pas.

Jadis, la ville finançait le pluvial avec la part assainissement. Depuis le transfert de la compétence, elle doit payer avec son budget général. Vu sa situation financière, les travaux sont aujourd'hui arrêtés et la dégradation est importante.

Les autres communes n'ont certes pas de réseau pluvial mais des problèmes de ruissellement et d'inondations. Le préfet a imposé la constitution de 6 syndicats de bassins versants. Les problématiques sont très diverses et tout réunir n'aurait pas de sens.

Les eaux de baignade font l'objet d'une surveillance (financée par le budget général). La totalité des stations ont été équipées d'un dispositif de désinfection, soit par chloration et déchloration, soit par UV, comme dans la principale. Les UV coûtent cher en fonctionnement (électricité et remplacement des lampes, régulièrement volées).

Il y a en plus un projet pilote de modélisation maritime en temps de pluie, cofinancé par IFREMER, l'AESN et le délégataire.

Prospective financière

La surtaxe n'a jamais été modifiée depuis 2003 (voire 1995, pour certaines communes). Le responsable a demandé à ce que soit lancée une étude pour actualiser la prospective et créer un applicatif dédié.

Parallèlement, côté délégataire, les prix croissent avec la formule indiciaire et les avenants de mise en service (inversement, les renégociations et regroupements de

contrats peuvent faire baisser les prix jusqu'à 20%).

Le responsable a établi un programme d'investissement et de financement qui a été soumis aux élus sans qu'aucune décision ne soit prise aujourd'hui. C'est ce programme qui est présenté ci-dessous.

Côté eau potable, le programme d'investissement est de 1,8 M€ par an, stable sur 2010-2013.

Il est faiblement financé par des subventions (AESN, CG) pour 85 k€ par an, par l'autofinancement pour 450 k€ par an (sur des recettes de fonctionnement de 800 k€ par an), et par trois emprunts successifs de 800 k€ (sur 30 ans).

Côté assainissement, le programme d'investissement est de 1,4 M€ par an, stable sur 2010-2013.

Il est financé par des subventions (AESN, CG) pour 0,5 M€ par an, et l'autofinancement pour 1 M€ par an (sur des recettes de fonctionnement de 1,9 M€ par an). Il n'est donc pas prévu d'emprunt ni d'augmentation de tarif mais, d'après le responsable, « *on est au bout de l'autofinancement* ».

La dette actuelle de l'agglomération s'éteindra en 2015 pour l'eau potable et en 2012 pour l'assainissement.

Elle date de la construction de l'intercommunalité. Les emprunts ont été systématiquement transférés mais pas les excédents. Certaines collectivités finançaient leur service d'eau par leur budget général.

Pour l'eau potable, l'annuité sera de 280 k€ en 2009. Elle aurait été de 92 k€ en 2013, en l'absence de nouveaux emprunts, et de 248 k€ par an avec les trois emprunts de 800 k€. Pour l'assainissement, l'annuité sera de 585 k€ en 2009 mais de 152 k€ en 2013 (en l'absence de nouveaux emprunts).

Cette agglomération couvre un territoire très hétérogène. Les questions liées à l'eau



semblent peiner à faire consensus.

Les surtaxes n'ont pas été revues depuis la création de la Communauté en 2003, et pour certains, pas depuis les années 90. En fait, l'agglomération ne dispose ni d'une programmation des travaux, ni d'une prospective financière validées par les élus.

Lors de notre passage, ceux-ci ne s'étaient pas encore prononcés sur le programme d'investissement proposé par les services. Ce programme fait porter l'essentiel de l'effort sur l'eau potable et nécessitera trois années de recours à l'emprunt.

Parallèlement, les parts délégataires ont augmenté régulièrement. Une prochaine opération de regroupement de contrats devrait permettre de les reconsidérer.

Cas 13. Une agglomération qui sort d'une période d'investissement

Cette communauté d'agglomération a compétence pour l'eau, l'assainissement, la voirie (et donc le pluvial), mais aussi le développement économique, les déchets, les bâtiments (et donc l'énergie) etc.

Notre interlocuteur est directeur général adjoint. Peut-être pour cette raison, il insiste sur les synergies entre compétences qu'il est possible de faire jouer dans la gestion de l'eau.

Il s'agit d'une agglomération au développement récent, construite autour d'une ville historique, au passé industriel et à la reconversion difficile. Elle a connu un développement économique indéniablement réussi grâce à l'implantation d'industries « locomotives » (notamment pharmaceutiques). Par contre, l'habitat n'a pas suivi et la population est beaucoup plus faible que prévu. La situation sociale est difficile avec 85% de logement social.

Du point de vue de l'urbanisme, l'agglomération est très hétérogène avec deux pôles urbains, une poignée de petites communes rurales et de grandes zones

d'activités.

La consommation d'eau est en baisse, celle de l'abonné moyen se situerait aux alentours de 112/113 m³ par an, sans qu'il soit sûr qu'il n'ait jamais été à 120. Le nombre d'abonnés n'évolue pas significativement. Cette baisse pourrait s'expliquer par le comportement des grands comptes, qui découvrent des fuites dans les réseaux privés, et éventuellement des habitants de pavillons qui mettent en place des bâches de stockage pour arroser leur jardin.

Une tarification progressive de l'eau est en place. L'application d'une première tranche de 150 m³, pour toucher tous les appartements en habitat vertical, illustre les orientations sociales du choix de ce mode de tarification.

La tarification a été sévèrement revue ces dix dernières années : elle a été d'abord dégressive, puis linéaire, et enfin progressive. On s'est aperçu que, lors du passage au linéaire, les industries réduisaient leur consommation pour garder la même facture.

Pour les usagers en difficultés financières, a été mis en place un PIMMS (Point Information Médiation Multiservices) géré par une association regroupant le délégataire, Kéolis, EDF, La Poste et la SNCF. Avec un emploi ou deux, il remplace les accueils thématiques. Le Centre Communal d'Action Sociale instruit les dossiers.

Eau potable

Le rendement de réseau est bon (82%). Le délégataire a un objectif de 85% à atteindre en 5 ans, l'agglomération finançant les compteurs de sectorisation.

Les travaux concernent le renouvellement des réseaux et la sécurisation de l'approvisionnement. L'objectif est que tout point du réseau puisse être alimenté par deux sources différentes. Il est aujourd'hui globalement atteint.

Les branchements en plomb sont dans le contrat de délégation depuis 2002.



La protection des captages

C'est l'autre grand sujet de réflexion de l'agglomération. Une opération pilote est en cours sur un champ captant important.

L'agglomération a l'occasion de racheter des terrains que l'État avait expropriés avant de les relouer en bail précaire aux agriculteurs. L'objectif est de les faire exploiter en agriculture biologique. S'y ajouteraient un circuit pédagogique (relevant du programme « voies vertes » de l'agglomération), un centre équestre, etc. L'opération s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 21. De plus, une entreprise d'insertion qui fait du maraîchage bio et qui est saturée de demandes s'y installerait.

Il s'agit de mettre en place des « circuits courts » (objectifs de la compétence développement économique) sous la forme de points de vente dans les zones d'activités et de contrats avec les cantines scolaires (qui sont restées de la compétence communale).

Eaux usées

L'agglomération a fait construire 3 stations en 10 ans. La dernière sera mise en service au printemps 2009. La stratégie est de regrouper les vieilles stations, ce qui permet de mettre à niveau les équipements, de supprimer les rejets sauvages, les traitements trop rustiques et d'en profiter pour prendre en compte les eaux claires parasites.

Il n'y a pas de problèmes importants de vieillissement des réseaux d'assainissement. Le rendement est de 82%. Les points noirs ont été identifiés (fuites, postes percés), et traités par chemisage ou réparation ponctuelle pour un budget modeste.

Dans les bourgs anciens, les réseaux sont unitaires. Ce serait trop cher et traumatisant de les changer. D'où l'idée de construire des bassins de stockage/restitution. Les surverses (statistiquement 6 fois par an) sont au niveau de la norme de rejet de la station. Le DGA trouve que c'est une bonne stratégie technique et financière. Il reste 3 bassins à construire ; c'est coûteux, car souterrain et en ville. La ville est au milieu

du gué. Dans 10 ans, les systèmes de collecte et de traitement seront en conformité.

Le réseau est ancien sur l'un des centres urbains, neuf sur l'autre. Il y a 550 km de réseau sur l'agglomération.

Le programme de renouvellement est construit en croisant la carte des fuites (fournie par le délégataire), des analyses en laboratoires de prélèvements sur les canalisations, et le programme de renouvellement de la voirie. Le volant de travaux est à peu près constant et supérieur à 1 M€ par an.

Le traitement des boues

C'est un thème de réflexion majeur pour l'agglomération. A la fin des années 90, les agriculteurs ne voulaient plus des boues et une double stratégie a été mise en œuvre.

L'une des stations produit des boues chaulées (filtre presse et chaulage à 50% de matière sèche). L'exploitation des boues est gérée par un sous-traitant qui assure les relations avec les agriculteurs. Deux fois par an, l'agglomération organise des réunions publiques avec les utilisateurs des produits pour discuter de leur qualité et de leurs besoins.

L'autre station envoie ses boues dans une unité de compostage qui les traite avec du broyat de déchets verts pour structurer le compost (l'agglomération fait ramasser les déchets verts en porte-à-porte). L'unité met en œuvre un process accéléré, capable de traiter 9 000 tonnes de boues (mais le génie civil permet d'envisager le doublement de l'unité). Le compost, qui devrait satisfaire la norme NFU44095, est déjà demandé par les agriculteurs. L'AESN a financé l'unité (financement en fonction de la sécheresse).

Les deux stratégies sont complémentaires : l'agglomération propose un déchet et un produit, de la chaux et de la matière organique.

Économiquement, le compost est intéressant. Certes, il n'est pas vendu (pas encore), mais certains produits plus fins sont vendus pour les golfs. C'est un produit d'avenir : on peut imaginer une exportation



par péniche jusqu'à l'agglomération parisienne.

Finances

Le prix est à 3,60 €/m³. Il est jugé par les élus « dans la norme » et il n'est pas prévu d'augmentation significative.

Le prix évolue avec la formule d'actualisation du contrat de délégation (3 à 5% par an), la part collectivité étant maintenue constante.

En 1998, il y avait 26 contrats différents, tous en affermage. Certains avaient connu des « dérives concessives ». Les gros contrats avaient été revus juste avant la loi Sapin et courent jusqu'en 2020, 2024. Les résilier aurait coûté trop cher.

En 2002, l'agglomération a réalisé un premier regroupement de contrat en reprenant à son compte les dettes concessives. Les prix ont convergé sans biseau, du fait de la mise en service de la nouvelle station.

Une seconde opération est en cours. Un audit complet a été conduit au préalable. La concurrence entre les opérateurs est forte, d'autant que l'agglomération ne fait construire aucune des nouvelles stations par le groupe en place. Les comptes de renouvellement sont particulièrement suivis.

Les coûts d'exploitation doivent rentrer dans la négociation : un meilleur rendement produit plus de boues, consomme plus d'énergie et de réactifs. La désodorisation est un progrès considérable mais coûteux. Pourtant, en 2009, les deux nouvelles stations vont rentrer en activité sans surcoût.

Côté collectivité, la stabilité du prix contraint le volume de travaux actuel. Jusqu'alors, les ressources humaines pour suivre les chantiers constituaient le principal facteur limitant. Désormais, le facteur limitant sera les finances.

Lors de la fusion des communes en 1998, il avait été constaté que beaucoup disposaient d'excédents. Ce « matelas » a bien

évidemment été transféré à la communauté d'agglomération. Il n'a été complètement consommé qu'en 2008. Il va désormais falloir emprunter.

L'autofinancement est élevé, ce qui permettra à l'agglomération de conserver un rythme d'investissement élevé. L'autofinancement provient du haut niveau des amortissements : « *Heureusement que les durées d'amortissement comptables ne correspondent pas aux durées de vie des ouvrages* ». Par contre, l'agglomération n'a plus de joker pour des gros investissements ponctuels.

L'autre facteur limitant, c'est le niveau des cofinancements, notamment ceux du Département. Jusqu'à aujourd'hui, il a été possible de faire patienter les demandeurs d'extensions de réseaux, en arguant d'autres priorités (stations). Ce n'est plus possible. De plus, il faut faire croître le réseau pour pouvoir amortir les stations (risque permanent de surinvestissement). Du côté AESN, c'est le même raisonnement : on financera les extensions quand on aura fini la mise en conformité.

L'endettement de l'agglomération est assez bas et il n'y a plus de gros travaux à faire. On trouve actuellement des prêts à 4,5% sur 25 ans.

Les services sont en négociation permanente avec les élus sur le rythme d'investissement. Ils ne disposent pas de modèle financier prévisionnel (qui aurait été inopérant, puisque jusqu'à 2009, le prix dépendait surtout des renégociations). C'est aujourd'hui en projet, ne serait-ce que pour faciliter le dialogue avec les élus.

La stratégie de maîtrise du prix de l'eau de l'agglomération se résume ainsi :

- un suivi serré des contrats ;
- une sollicitation forte des cofinanceurs ;
- un autofinancement élevé par l'amortissement des investissements ;
- la mobilisation des « bas de laine » des communes isolées ;

- la constitution de provisions (à partir de la surtaxe de 2002) ;
- le recours à l'emprunt.

La notion de « programme de mesures » est inconnue, elle est confondue avec ces points de mesure de qualité. Le DGA pense que la politique européenne intervient néanmoins fortement sur son programme de travaux, par le truchement de la demande des services de l'État (notamment le service de navigation de la Seine) en matière de conformité (il voit la politique de l'eau comme une exigence en termes d'équipements).

Cette agglomération considère que la période d'équipement est derrière elle et que son prix de l'eau (3,60 €) est « dans la norme ».

Au sortir de cette phase de travaux, l'autofinancement est élevé, ce qui permettra de conserver un rythme d'investissements récurrents élevé. Par contre, l'agglomération ne dispose plus de réserve et devra désormais recourir à l'emprunt (son endettement est bas).

Elle termine également une deuxième opération de regroupement et de renégociation de ses contrats.

Pour faciliter le dialogue avec les élus, la direction prévoit de travailler à des outils de prospective financière qui lui font aujourd'hui défaut.

Cas 14. Une agglomération qui doit mettre aux normes sa station d'épuration

Cette agglomération très urbaine est compétente pour l'eau potable, le transport et l'épuration des eaux usées (la collecte est à la charge d'un syndicat intercommunal d'assainissement).

Le programme d'investissement est établi pour 5 ans mais fait l'objet de recalages

annuels. Il reste de grands secteurs à urbaniser, aussi les services s'appuient-ils sur une prospective globale des logements.

Eau potable

Le service est affermé. Le contrat actuel est de 18 ans et a été mis en place au 1^{er} janvier 2009, succédant à 9 contrats distincts : l'agglomération centrale et 8 villages périphériques. L'opération a fait baisser la part eau de 13%, bien que le contrat prévoit un important programme de renouvellement et d'investissements neufs.

L'agglomération est engagée depuis 2000 dans une politique de sécurisation. Il reste un réservoir à construire.

L'eau vient de deux usines et de forages (30% des volumes). Un forage est à renouveler et d'autres à combler. Au cours de la consultation, le délégataire a proposé de réaliser un transfert d'eau depuis l'une de ses usines. L'agglomération a accepté, la différence de prix de la ressource équilibrant le coût des travaux (19 M€).

A été retenu un objectif de rendement de 85% en moyenne et de 85% sur chaque secteur. Il est vrai qu'il y a peu de fuites importantes. Le contrat comporte également un objectif de renouvellement.

Les volumes vendus décroissent légèrement, de l'ordre de 1% par an, tandis que le nombre d'abonnés augmente très légèrement. L'individualisation est la règle pour tous les logements neufs et réhabilités.

La part eau de la facture est aujourd'hui de 13 cts €/m³ (part agglomération). Le nouveau contrat va la réduire de moitié (par transfert de responsabilité sur le délégataire, dont la rémunération a néanmoins baissé).

Eaux usées

Le réseau de transport est d'une longueur de 38 km. Il a 40 ans et est en mauvais état, notamment à cause de mouvement de terrains au bord de la rivière.

Le réseau est géré en régie alors que la station d'épuration est déléguée. Elle dessert toute l'agglomération, ainsi que quelques



grandes communes voisines.

Le syndicat intercommunal d'assainissement fait de grands travaux sur le temps de pluie, notamment sur une des villes anciennes de l'agglomération dont les réseaux sont unitaires. En 2000, on dénombrait 88 déversements par an. L'objectif est de les limiter à 12 par an (à la demande du Service de Navigation de la Seine).

L'agglomération a été mise en demeure (pour 2011) d'investir pour le phosphore et l'azote. Un avenant a été signé avec le délégataire. Les travaux représentent 65 M€ sur 15 ans.

Le prix de l'assainissement comporte les éléments suivants :

- la part de l'agglomération : 30 cts €/m³, qui est stable depuis très longtemps et ne devrait pas évoluer à moyen terme ;
- la part du Syndicat intercommunal d'assainissement : 42 cts €/m³, et qui est en très légère augmentation ;
- la part du délégataire : 46 ct €/m³, mais qui va augmenter d'environ 30 cts €/m³ (négociation en cours) ;

Au total, le prix assainissement va croître de 25% (30 cts sur 1,20 €/m³), augmentation qui sera probablement lissée sur 3 ans.

Boues

La station produit 10 000 tonnes de boues qui sont en grande partie mises en décharges (présence de métaux lourds, mais le Syndicat signe des conventions de rejets avec les industriels dans le cadre de la mise aux normes de la station).

Les tonnages vont augmenter, la filière agricole sera privilégiée. L'incinération est déjà utilisée à plein et des investissements sont nécessaires. Le compostage est à

l'étude. Si le projet se concrétise, il sera réalisé dans un centre privé.

Pluvial

L'agglomération a mis en place un zonage et impose une gestion intégrée à la parcelle (2 l/s/ha).

Dans ce domaine, les investissements se font rares, seules quelques améliorations de détail restent à réaliser. Les charges d'exploitation (chaussées drainantes...) sont noyées dans les budgets voirie et espaces verts.

Financement des investissements

Le directeur adjoint n'a aucune connaissance de l'endettement ni des modalités de financement (autofinancement, recours à l'emprunt). Ces aspects sont gérés par la direction des finances.

Il indique que le contrat global (2007-2011) a glissé sur 2012 et 2013. La Région finance 10% des investissements, le Département ne participe que pour les communes rurales.

Cette collectivité a été mise en demeure de mettre en conformité sa station d'épuration (phosphore).

Du côté eau potable, la facture va baisser, une opération de regroupement des contrats de délégation ayant permis de diminuer la rémunération du délégataire (- 16%) tout en lui transférant des travaux.

La facture de l'assainissement va, en revanche, croître de 30%, principalement sur la part délégataire, de façon à supporter la mise aux normes de la station (phosphore).

Enfin on notera que l'organisation de la collectivité sépare la programmation technique et la prospective financière.

5. Stratégies de financement et marges de manœuvre : leçons tirées de l'analyse financière détaillée de 6 services

Synthèse des analyses financières détaillées (résumé de l'étude)

Une analyse financière a été réalisée au niveau de 6 services (2 services d'eau et 4 services d'assainissement), réparties dans 4 collectivités, afin de comprendre en détail l'impact des investissements sur le prix de l'eau et le lien avec le programme de mesures. L'analyse a porté sur les comptes administratifs des 2 à 3 dernières années pour connaître les marges de manœuvre de départ (excédent dégagé sur l'exploitation, existence d'un fonds de roulement c'est-à-dire d'excédents cumulés, niveau d'endettement etc.). Puis des simulations financières détaillées ont permis de proposer des scénarios de financement réalistes pour les investissements projetés par chaque collectivité.

L'observation des pratiques de gestion mises en œuvre sur le terrain, au niveau d'un service, met en lumière des mécanismes et des stratégies d'adaptation qui ne sont pas identifiés dans des études macro-économiques.

Le présent rapport s'appuie sur ces résultats pour en dégager des conclusions généralisables sur l'impact possible du programme de mesures sur le prix de l'eau.

L'analyse détaillée des investissements sur quelques cas montre que les collectivités, même si elles n'ont bien sûr pas encore pris en compte le programme de mesures qui n'est pas encore adopté, lancent la plupart du temps des investissements cohérents avec les objectifs du programme.

Bien que les collectivités n'aient pas encore connaissance du contenu du programme de mesures, on constate de fait

que nombre des investissements prévus (amélioration de la qualité de traitement, de la qualité des réseaux d'assainissement, maîtrise de la pollution urbaine par temps de pluie, protection des captages d'eau potable etc.) sont cohérents avec les objectifs du programme. Cette cohérence s'explique sans doute d'une part par le rôle d'incitation des subventions (les simulations montrent que l'équilibre de financement est très sensible au taux de subvention obtenu, et celui-ci est concentré sur les zones dites « à enjeux ») et d'autre part par le fait que le programme de mesures est dans la continuité des objectifs qui avaient déjà été initiés par les précédentes réglementations (directives eau résiduaire urbaine, loi sur l'eau etc.). Sur les cas étudiés, on constate que nombre de collectivités, notamment en assainissement, ont déjà commencé à augmenter leurs investissements, avant la mise en œuvre du programme. L'effet global du programme de mesures semble donc de maintenir ce niveau d'investissement élevé durant plusieurs années encore.

L'analyse permet aussi d'illustrer la diversité des stratégies de financement et montre comment l'impact sur le prix peut être atténué.

Face à une augmentation des investissements, une collectivité dispose de nombreuses stratégies de financement qui lui permettent d'atténuer l'impact sur le prix : solidarité dans le temps (via la constitution d'un fonds de roulement ou, à l'inverse, via le recours à l'emprunt) ou solidarité entre catégories de payeurs (entre contribuables et abonnés, entre vente en gros et vente aux abonnés, entre anciens et nouveaux abonnés, entre gros et petits consommateurs etc.). Certaines collectivités jouent sur les différentes parts de la facture (compensation exploitation/investissement, eau/assainissement etc.).



Certaines collectivités jouent aussi sur la difficulté de fixer précisément la limite entre certaines activités (travaux/distribution d'eau, assainissement collectif/assainissement pluvial) pour dégager des marges de manœuvre.

Toutes les stratégies ne sont cependant pas soutenables sur le long terme : lorsque la collectivité retarde des travaux ou sous-estime les amortissements, il y a risque de sous-investissement ; lorsqu'elle se sur-entend, le prix risque à terme d'augmenter bien plus fortement.

On s'aperçoit aussi que **d'autres éléments sans relation avec les investissements peuvent avoir un impact sur le prix**, parfois dans des proportions importantes (baisse des consommations, modification de la structure tarifaire, taux de subvention obtenu...).

On montre enfin que **la présentation standard de la facture 120 m³ est parfois trompeuse** pour traduire l'évolution des recettes du service et l'impact réel sur la facture de l'abonné.

A la demande des collectivités qui ont participé à l'étude, le rendu des résultats est anonyme.

Le tableau ci-dessous démontre que **malgré une forte augmentation des investissements, la plupart des services arrive à trouver des stratégies de financement qui limitent l'augmentation de la part collectivité dans le tarif**. La suite du rapport explicite ces stratégies.

Collectivité	CA1	C2	S3	S3	CA4	CA4
Type de collectivité	Communauté d'agglomération	Commune	Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal	Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération
Compétence	assainissement	assainissement	assainissement	eau potable	assainissement	eau potable
Nombre d'habitants	105 000	2 780	11 290	11 290	220 000	220 000
Nombre d'abonnés (2007 ou 2008)	20 527	nd	4 498	4 660	39 692	39 692
Volume vendu aux abonnés (m ³) (2007 ou 2008) (= assiette de départ)	5 898 755	108 711	472 489	503 068	11 390 000	11 390 000
Investissement annuel moyen des deux ou trois dernières années (k€)	5 892	16	305	1	7 463	6 907
Investissement annuel moyen des 5 prochaines années pris dans la simulation (k€)	12 018	1 296	430	75 (montant maximum sans toucher au tarif, pour mémoire, car la collectivité n'a aucun projet)	14 471	7 877
Idem rapporté à l'assiette de départ en €/m ³ vendu	2,04	11,92	0,91	0,15	1,27	0,69
Taux d'évolution de l'investissement	104%	7847%	41%	14249%	94%	14%
Evolution tarif "part collectivité" (tendance d'après simulation par rapport à 2008, sauf pour CA4 : par rapport à 2007)	inchangé	augmentation forte et subvention budget général	inchangé	inchangé tant que le fonds de roulement n'est pas consommé, forte augmentation si l'investissement se poursuit au-delà ou si un amortissement "réaliste" est pratiqué (horizon 2019)	baisse (mais augmentation contribution pluvial) stabilité ou légère augmentation si volume vendu diminue	légère augmentation plus forte augmentation si volume vendu diminue
Remarque		augmentation part délégataire	augmentation part délégataire		régie	régie



Le tableau suivant détaille l'impact simulé sur le prix des investissements prévus par les collectivités. Il ne s'agit pas de chiffres définitifs, puisque, comme on le voit dans le corps du rapport, il existe une multiplicité de stratégies de financement.

Toutefois, cela permet d'avoir une idée, en ordre de grandeur réaliste, de l'impact sur le prix, suivant la situation financière propre à chaque service

Collectivité	CA1	C2	S3	S3	CA4	CA4
Compétence	assainissement	assainissement	assainissement	eau potable	assainissement	eau potable
Inv. annuel moy. des 5 prochaines années rapporté à l'assiette de départ en €/m ³ vendu	2,04	11,92	0,91	0,15	0,69	1,27
Evolution simulée de la part collectivité (de l'eau ou de l'assainissement seul) le cas échéant, avec hyp. basse et haute	0,00	avec subvention de 1200 k€ du budget général : +0,05	0,00	0,00	avec assiette stable : -0,05	avec assiette stable : +0,05
		sans subvention du budget général : +0,96		forte augmentation si investissement supérieur (mais rien n'est prévu)	avec baisse d'assiette : +0,08	avec baisse d'assiette : +0,20
Evolution de la part délégataire (de l'eau ou de l'assainissement seul)	0,00	+0,35	ordre de grandeur : +0,10	0,00	néant (régie)	néant (régie)
Tarif pour 120 m ³ avant investissement toutes taxes et redevances incluses (eau + assainissement)	4,09	3,01	4,16		3,05	
Tarif pour 120 m ³ après investissement toutes taxes et redevances incluses (suivant les cas, hyp. basse et haute)	4,32	3,42	4,26		3,05	
		4,33	Plus élevé en cas de nouveaux investissements ou d'amortissement sur le budget de l'eau		3,35	
Taux d'évolution prix 120 m ³ TTC	+6%	+14%	+2%		0%	
		+44%	+???		+10%	
Commentaire	Augmentation également de la part "eau"	Tarif "eau" et redevances considérés comme stables	Redevances considérées comme stables		Redevances augmentent légèrement (+0,01) Le tarif de départ est ici 2008, année de forte baisse. Si on prend 2007 comme référence (0,33 de plus en assainis.) le tarif final est en baisse respectivement de -10% et -1% (hyp. basse et haute) En cas de baisse d'assiette, la présentation "120 m ³ " surestime l'évolution réelle de la facture (baisse de consommation compensant l'augmentation du tarif)	

N.b. : les valeurs TTC présentées dans ce tableau sont à prendre avec précaution. En effet, les données ne sont pas toutes cohérentes entre elles : parfois, l'information était partielle et on ne disposait pas de l'historique du tarif complet (eau + assainissement + redevances) qui ont alors été considérées comme des parts stables du tarif. C'est donc bien uniquement l'ordre de grandeur qu'il faut retenir.

Principaux enseignements des analyses financières détaillées

Une montée en puissance des investissements cohérents avec programme de mesures

La programmation prévisionnelle des investissements est un exercice difficile pour la plupart des collectivités et elles sont souvent mal outillées pour le faire.

Certaines (C3, service d'eau) n'ont aucun projet identifié (et on a pris en compte dans la simulation un niveau d'investissement correspondant au maximum possible sans augmentation de la part collectivité).

La plupart des collectivités étudiées nourrit des projets identifiés (résultant notamment de schémas directeurs) mais rarement un outil prévisionnel formalisé pour estimer l'équilibre de financement à plus de 1 an.

Cette vision est à nuancer car dans l'échantillon plus large des collectivités enquêtées, certaines disposent d'une modélisation de l'évolution du prix de l'eau en fonction des investissements.

Les investissements prévus sont cohérents avec le futur programme de mesures, bien que celui-ci ne soit pas encore formellement intégré dans les décisions d'investissement.

Toutefois on observe déjà que la plupart des travaux décidés convergent avec les principes du programme, notamment pour l'assainissement (cf. annexe 1) : il s'agit le plus souvent d'améliorations du service en lien avec l'environnement (améliorer la qualité de traitement de l'assainissement pour se mettre aux normes par rapport à la directive Eaux Résiduaires Urbaines, limiter les eaux parasites ou les fuites...).

Ce constat est rassurant : même si le programme de mesures génère de nouveaux types de dépenses pour les services d'eau et d'assainissement (par exemple en termes de prévention des pollutions diffuses), de nombreuses mesures sont dans la continuité

des investissements déjà programmés, notamment en lien avec le respect de la directive ERU.

A cet égard, **le rôle d'incitation des organismes tels que l'Agence de l'Eau qui donne des subventions** semble important dans l'orientation des investissements. En effet, les simulations montrent que l'équilibre de financement est très sensible au taux de subvention (qui présente l'avantage d'augmenter en proportion de l'investissement).

Les travaux d'amélioration ou de développement des services restent une priorité sur le renouvellement, notamment en assainissement.

Le programme de mesures n'aura pas le même effet d'augmentation des investissements partout. On constate deux catégories de services :

- ceux qui ont un investissement limité, voire faible et qui risquent de ressentir de plein fouet l'augmentation des investissements, liée à la mise en œuvre de nouvelles mesures qu'ils n'avaient pas anticipées (exemple Syndicat S3 pour l'eau), ou qui dépassent leur capacité actuelle de financement (exemple commune C2) ;
- ceux qui ont un investissement déjà important ou qui ont déjà subi une augmentation sensible de leurs investissements depuis 2008, en intégrant de fait des priorités du programme de mesures. Ces collectivités disposent généralement de plus de marge de manœuvre (Communautés CA1 et CA4) pour maintenir un investissement soutenu.

L'investissement concessif semble en perte de vitesse

Aucune des collectivités rencontrées n'envisage de faire appel à l'investissement privé pour les travaux à venir. Ceci reflète



une tendance nationale à la disparition progressive des concessions.

D'un point de vue financier, c'est cohérent avec une situation où les taux des emprunts sont relativement bas et les collectivités peu endettées. Il serait illusoire d'obtenir un financement à meilleur coût par la délégation qui en règle générale applique une rémunération des capitaux investis supérieure aux taux des emprunts.

Différentes stratégies de financement : alternatives à l'augmentation du prix de l'eau

Comme le montre le tableau de synthèse initial, l'indicateur "montant des investissements rapporté à l'assiette" est tout à fait inapproprié pour déduire l'impact d'une augmentation des investissements sur le tarif.

Il existe sur le terrain de nombreuses stratégies financières qui permettent d'éviter une répercussion trop brutale sur le prix de l'eau.

Stratégies de solidarité : les transferts financiers

Les transferts financiers peuvent jouer à plusieurs niveaux : entre compétences, entre catégories de consommateurs, dans le temps, entre abonnés et contribuables, entre nouveaux abonnés et abonnés installés.

Illustration 1 d'un transfert des contribuables vers les abonnés : C2

Dans cette commune rurale (moins de 3 000 habitants) le financement de la station d'épuration provoque une augmentation du tarif inacceptable (entre 2008 et 2013 : +0,96 €/m³ sur la part collectivité, si le budget annexe supporte seul le coût de la station, à laquelle s'ajoute 0,15 €/m³ d'augmentation de la part délégataire).

En conséquence, la commune envisage de faire intervenir une subvention du budget général, comme le CGCT l'autorise pour les petites collectivités (moins de 3 000 habitants).

Illustration d'un transfert des abonnés passés vers les abonnés présents: S3

Dans le service d'eau de ce syndicat, les investissements ont été pour ainsi dire absents depuis plusieurs années. Le fonds de roulement, c'est-à-dire les excédents cumulés au fil des années, s'élève à 316 k€ en 2008.

Bien que la part collectivité soit dérisoire (0,035 €/m³), ce fonds de roulement constitué sur la facture des abonnés "passés" permet dans la simulation de financer un montant total de 500 k€, réparti sur une dizaine d'années d'investissement sans avoir besoin d'augmenter le prix, ni d'emprunter.

Dans la même collectivité, le service d'assainissement dispose également d'un fort fonds de roulement (813 k€) qui couvre presque la moitié des investissements à venir dans les 5 années suivantes. Ainsi, le service n'a pas besoin d'augmenter la part collectivité "assainissement".

Illustration d'un transfert des dépenses vers les abonnés futurs

A l'inverse le recours à l'emprunt important (peu pratiqué dans le passé dans les cas étudiés, mais utilisé dans plusieurs simulations : par exemple S3, eau potable, CA4 dans l'hypothèse d'une baisse d'assiette sans augmentation du prix) revient à faire un transfert de charge vers les usagers futurs.

Illustration d'un transfert des abonnés nouveaux vers les abonnés installés

Il existe de nombreuses recettes mobilisables sur les nouveaux abonnés : taxes liées à l'urbanisme, frais d'accès au service ou frais de branchement etc.

Dans la communauté CA1, une PRE (participation pour raccordement à l'égout) a été instituée.

Un dernier type de transfert n'a pas trouvé d'illustration dans les cas mais aurait pu être mobilisé notamment dans la communauté CA4 : il s'agit de **transferts entre catégories d'usagers**.

Le service d'eau de CA4 exporte de l'eau en gros à un tarif inférieur à celui de la vente au abonnés. En augmentant le tarif de vente en gros, CA4 peut dégager des recettes supplémentaires sans toucher au tarif des abonnés (toutefois, dans ce cas, le volume concerné reste marginal et donc ne peut être source d'une recette importante).

Une dernière manière de faire des transferts entre différents types d'abonnés consiste à **modifier la structure du tarif** :

- en augmentant la partie fixe (très basse dans CA4), on augmente proportionnellement plus la facture des petits consommateurs que celle des gros consommateurs ;
- à l'inverse, en créant un tarif par tranches progressif (plus on

consomme plus le mètre cube coûte cher) on fait un transfert des gros consommateurs vers les petits.

Transfert en jouant sur l'affectation analytique des charges entre des activités distinctes

Le principe de gestion des services d'eau et d'assainissement est le recouvrement des coûts par l'abonné. Toutefois, l'application stricte de cette règle suppose une affectation précise et sans ambiguïté des charges, ce qui n'est pas toujours facile à mettre en œuvre (comme on l'a déjà vu pour l'affectation des charges communes entre l'eau et l'assainissement gérés par une même collectivité). Toute affectation analytique résulte de conventions et peut être révisée.

Ainsi il existe une large gamme possible de fixation de certaines recettes annexes au service qui peuvent, le cas échéant, participer marginalement au financement des investissements, même si en théorie elles ne le devraient pas. Il s'agit en particulier :

- *des recettes liées aux travaux (censées couvrir les charges liées aux travaux mais qui de fait peuvent générer des marges) ;*
- *des recettes liées à la compétence pluviale qui donnent lieu à des transferts du budget général vers celui de l'assainissement (transfert payé par les contribuables).*

Illustration 2 d'un transfert des contribuables vers les abonnés au titre du pluvial: CA4

En augmentant la contribution au titre du pluvial, CA1 a été multipliée par cinq. Elle limite l'augmentation de tarif qui pèse sur l'assainissement et rééquilibre vers les contribuables.

Des stratégies parfois non soutenables à moyen terme

Toutes les stratégies développées sur le terrain ne sont pas équivalentes en termes de durabilité et de bonne gestion.

En effet, **les transferts budgétaires entre compétences** (entre eau et assainissement ou bien entre pluvial et assainissement collectif) **sont admissibles dans une certaine limite qui doit être celle de la contribution réelle de chaque service aux charges communes**. La limite n'est pas toujours inscrite dans le marbre, toutefois, lorsque, comme c'est le cas pour S3, la totalité des charges de personnel du syndicat se trouve sur le budget de l'assainissement on peut se poser des questions.

De même, **le retardement des travaux ou la limitation du renouvellement** (exemple : CA1, C2, S3 assainissement, CA4) risquent à terme de peser sur la durabilité du service et de ses infrastructures.

Pire, certains services ne pratiquent pas d'amortissement, malgré la mise en place de l'instruction comptable M49 (par exemple S3, service de l'eau, d'où une part collectivité dérisoire de 0,035 €/m³). Cela veut dire que la part collectivité est artificiellement basse par rapport au besoin de reconstituer des moyens de financement pour les renouvellements futurs.

Cependant (cf. supra) cette situation peut se rencontrer dans le cas des petites collectivités (c'est le cas de S3), où l'investissement est irrégulier, et qui sont face à un dilemme : pratiquer un amortissement cohérent, mais sans pouvoir dépenser ces recettes ou bien sous-estimer l'amortissement pour ne pas voter chaque année un budget avec des "investissements fictifs".

Enfin, une dernière stratégie est en théorie possible, même si, par construction elle a été exclue de la simulation : **le sur-endettement**. Le service rentre alors dans une spirale où les augmentations du prix sont amplifiées à terme.

Possibilité de compensations entre les différentes parts de la facture

Il est tout à fait possible qu'une augmentation liée aux investissements soit compensée par une baisse liée à l'exploitation.

Illustration d'une compensation entre augmentation de l'investissement et gain de productivité sur l'exploitation : CA4 assainissement

Cette communauté d'agglomération est en train de faire une enquête publique afin d'étendre le périmètre d'épandage des boues. Il serait de ce fait possible de limiter le recours à l'enfouissement qui est extrêmement coûteux. Un gain de l'ordre de 900 k€ par an est prévu. Ces sommes peuvent être mobilisées directement pour l'investissement et viennent alléger d'autant l'augmentation des recettes.

Malheureusement dans d'autres cas c'est l'inverse : les investissements s'accompagnent de charges d'exploitation plus importantes (c'est ainsi le cas pour la construction de la nouvelle station d'épuration à C2 qui s'accompagne d'une augmentation de la part délégataire).

La **compensation** peut aussi jouer **entre facture d'eau et facture d'assainissement**.

Illustration d'une compensation entre l'augmentation du prix de l'eau et la baisse du prix de l'assainissement : CA4

La simulation montre (dans un scénario où les volumes sont stabilisés) qu'une légère augmentation de la part collectivité "eau" (0,05 €/m³) peut être compensée par une baisse du même montant de la part collectivité "assainissement".

Pour un abonné raccordé à l'eau et à l'assainissement collectif, la variation de facture totale sera nulle.

Les collectivités qui gèrent les deux compétences peuvent ainsi atténuer les

augmentations en jouant sur les marges de manœuvre des deux services.

Le rôle des taux de subvention

Le financement des investissements est extrêmement sensible aux taux de subvention. Cela signifie que **des organismes comme les agences de l'eau disposent d'un levier d'incitation important pour orienter la nature des travaux entrepris.**

Au niveau des collectivités, cela plaide en faveur d'une meilleure anticipation des travaux afin de pouvoir bénéficier de toutes les subventions auxquelles elles ont droit.

Ce n'est malheureusement pas toujours le cas, comme l'illustre par exemple S3 en eau potable.

Illustration de la non-optimisation des subventions : S3 (eau potable)

Les travaux de renouvellement récurrents ne font l'objet d'aucune planification, les quatre communes membres n'informant que tardivement de leurs travaux de voirie. Il est alors souvent trop tard pour solliciter des subventions.

Les questions spécifiques à certaines formes de collectivités en lien avec la fixation des tarifs

Harmonisation tarifaire dans les communautés

Les communautés d'agglomération se sont formées depuis la loi Chevènement de 1999. Elles ont souvent pris la compétence assainissement et parfois celle de l'eau potable.

Dans ce cas, elles héritent de services ayant chacun leur propre histoire, souvent des exploitants, voire des modes de gestion différents.

Avec le transfert de compétence, la logique pousse, à terme, à harmoniser les tarifs. Cela veut dire que certains abonnés voient leur facture baisser et d'autres augmenter du seul fait de la politique d'harmonisation.

Illustration de l'impact de l'harmonisation des tarifs : CA1

La simulation montre qu'il n'y a pas de nécessité de modifier les tarifs pour financer les investissements.

Par contre on constate l'existence de zones tarifaires.

	Abonnés en 2007	Tarif de l'assainissement (hors taxes et redevances) €/m ³
Agglomération centrale	18 627	1,64
Commune 1	1 317	1,61
Commune 2	219	0,66
Commune 3	196	1,67
Commune 4	675	2,09
Total (ou moyenne pondérée)	21 034	1,46

La collectivité a choisi d'harmoniser les tarifs à échéance de 2013 en se calant sur le tarif de l'agglomération centrale. Peu d'abonnés seront touchés, mais certains verront leur facture augmenter (commune 2) ou baisser (commune 4) sensiblement.

Les difficultés des petites collectivités

Le cas de la commune C2 ainsi que le syndicat rural S3 illustrent bien les difficultés des petites collectivités :

- la connaissance du patrimoine est souvent limitée, avec la tentation de limiter l'amortissement excessivement (cf. S3, eau) pour ne pas gonfler les recettes d'investissement qui restent inemployées durant de nombreuses années,
- la programmation des investissements est difficile (il n'y a pas toujours de service technique compétent en matière d'eau et d'assainissement et il faut souvent passer par des bureaux d'étude) (cf. C2),
- les investissements sont irréguliers dans le temps et représentent des montants prohibitifs rapportés au nombre d'abonnés (C2).

C'est pourquoi **les aménagements prévus par la comptabilité (possibilité de subvention par le budget général et possibilité de budget unique eau et assainissement pour les moins de 3 000 habitants, absence de budget annexe pour les moins de 500 habitants) et les subventions ciblées (solidarité urbain rural) sont utiles pour stabiliser les prix.**

Illustration des instruments spécifiques mobilisés par les petites collectivités

Dans les cas étudiés, les collectivités rurales bénéficient effectivement d'un taux de subvention supérieur aux collectivités urbaines.

C2 envisage un recours au budget général pour financer sa station d'épuration. Cela lui permet d'éviter une augmentation potentiellement de l'ordre de 0,91 €/m³.

La présentation de la facture 120 m³ est parfois trompeuse

La liaison entre une augmentation de recette nécessaire et une augmentation du prix n'est pas directe.

Trois éléments se conjuguent pour faire tampon entre une augmentation des recettes et la répercussion sur le prix perçu par l'abonné.

La recette d'une collectivité ne vient pas exclusivement de la vente d'eau aux abonnés. Il existe des possibilités de transferts entre catégories de payeurs ou dans le temps.

Par exemple en cas de gestion en régie il existe des **produits des travaux** (réalisation de nouveaux branchements, ouvertures/fermetures de branchements etc.).

Des **financements liés à l'urbanisme** existent (reversement de la participation pour voirie et réseaux -PVR-, financement par les propriétaires des raccordements des immeubles à l'égout, y compris les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement, demande de contributions d'urbanisme spécifiques comme les Plans d'Aménagement d'Ensemble, Zones d'Aménagement Concerté -ZAC-, lotissements, participations pour équipement public exceptionnel).

Pour l'assainissement les communes peuvent mettre en place une Participation pour Raccordement à l'Egout (PRE).

Illustration de recette annexe venant des nouveaux abonnés : cas CA1

Dans cette communauté d'agglomération, la PRE a été instituée. Fixée à 614,75 € par raccordement, (avec une formule d'indexation de ce tarif ce qui évite l'érosion de cette recette par le jeu de l'inflation), elle permet de dégager chaque année de l'ordre de 300 k€ soit environ 5% des recettes d'exploitation propres.



Par ailleurs, au titre de la compétence pluviale, **des transferts entre budget général, c'est-à-dire provenant du contribuable, et budget annexe de l'assainissement sont possibles.** En effet, la compétence "pluviale" est un service à caractère administratif, financé par l'impôt et non pas un service à caractère industriel et commercial, financé auprès du bénéficiaire du service. En théorie, les transferts vers le budget de l'assainissement sont possibles dans la limite des dépenses pluviales assumées par le service d'assainissement. En pratique, il y a une certaine marge d'appréciation car les charges communes ne sont pas toujours faciles à affecter entre les deux compétences.

Illustration de recette venant des contribuables au titre du pluvial : cas CA4
Dans cette communauté d'agglomération, le prix de l'assainissement a pu être baissé en 2008 (passant de 1,50 €/m³ à 1,16 €/m³ pour la part collectivité, soit un manque à gagner de l'ordre de 3,7M€) car dans le même temps la contribution au titre du pluvial a été multipliée par 5 (passant de 1 à 5M€ par an)

L'assiette (nombre d'abonnés et volume) peut changer au cours du temps, ce qui peut également biaiser la représentation "120 m³".

L'équilibre financier d'un service se joue au niveau de la recette globale résultant du produit entre l'assiette et le tarif.

Si les dépenses restent inchangées et que les volumes consommés diminuent, il faudra augmenter les tarifs pour obtenir le maintien de la recette.

Dans le cas où la baisse vient d'une limitation de la consommation par abonné (et non de la diminution du nombre d'abonnés), l'augmentation du tarif résultante n'entraînera pas forcément une augmentation de la facture annuelle : pour maintenir les recettes, le nouveau tarif devra juste compenser la baisse de consommation.

Cette situation peut conduire à un paradoxe politique : on incite aux économies d'eau, mais au final, le tarif doit s'adapter à la hausse car le poids des charges fixes est prépondérant dans les services d'eau ou d'assainissement.

Dans ce cas, **il faut également prendre avec beaucoup de réserve l'analyse de l'évolution du prix à travers la facture standard de 120 m³.** Elle fera apparaître une hausse du prix alors que la facture annuelle par abonné, elle, peut très bien avoir été maintenue stable.

La plupart des exploitants des cas étudiés (régie ou délégataire) notent une **forte incertitude sur l'évolution des volumes vendus.**

Une baisse des consommations produit un impact immédiat sur les recettes et peut conduire un service à augmenter son tarif ou bien compromettre une baisse.

Cette observation fait résonance avec une préoccupation exprimée par de nombreux exploitants au niveau national, depuis quelques années.

Enfin, **la tarification différenciée peut modifier la perception de l'augmentation de prix suivant les abonnés (à nouveau la référence de la facture de 120 m³ n'est pas forcément pertinente).**

Au titre de l'égalité des usagers, il n'est pas possible de pratiquer des tarifs différents pour des abonnés qui sont dans la même situation face au service public.

Par contre il est possible de pratiquer :

- des tarifications progressives ou dégressives, par tranches (la LEMA interdit les tarifications dégressives dans les zones de répartition des eaux uniquement) ;
- des tarifications spécifiques pour la vente en gros (cas de l'eau potable) ;
- des zones tarifaires différentes, lorsque les conditions vis-à-vis du service sont différentes, notamment en cas de délégation à

des opérateurs distincts.

Lorsqu'une collectivité va devoir générer une nouvelle recette, elle peut donc modifier de manière distincte chacun de ces éléments de tarif. **La hausse (ou la baisse) n'est pas forcément répercutée de manière homogène.**

Là encore, on voit que la représentation de l'évolution à travers la facture standard de

120 m³ ne donne pas forcément une vision correcte de l'évolution des recettes. Ainsi par exemple, si la collectivité augmente les tranches les plus élevées, la facture des industriels va augmenter ou si la collectivité augmente le tarif de la vente en gros, la contribution des collectivités importatrices sera plus forte. Dans le même temps, la facture 120 m³ restera inchangée.

Conclusion de l'analyse financière détaillée

Les analyses de cas démontrent que, dans un contexte d'augmentation des investissements, les collectivités disposent de nombreux leviers pour atténuer ou retarder l'augmentation des tarifs et de la facture d'eau.

La plupart de ces mécanismes reposent sur des transferts soit dans le temps (excédents cumulés, recours à l'emprunt etc.), soit entre catégories de payeurs (abonnés, contribuables etc.).

Le rôle des subventions participe de ces transferts (entre services ou bien entre abonnés et contribuables).

Certaines des stratégies développées peuvent avoir des effets pervers à terme (sous-renouvellement, retard d'investissement).

Par ailleurs, d'autres éléments sans rapport avec les investissements peuvent avoir des effets notables sur les tarifs et par voie de conséquence sur les factures payées :

- modification de la structure tarifaire (par exemple modification de la part fixe, ou bien harmonisation tarifaire),
- compensation d'une perte d'assiette.

Enfin, il faut noter que la représentation classique de la facture d'eau est parfois trompeuse et qu'il serait intéressant de suivre dans un certain nombre de cas non seulement la facture 120 m³, mais aussi le tarif unitaire, c'est-à-dire les recettes sur vente d'eau divisées par les volumes vendus.