

Mission 2011
Comité syndical du 9 avril 2009



SYNDICAT DES EAUX D'ILE-DE-FRANCE

RAPPORT DE PRESENTATION

ORIENTATIONS DU DOSSIER DES CLAUSES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

(CAHIER DES CHARGES)

Par une délibération du 11 décembre 2008, conformément aux dispositions de l'article L.1411-4 du CGCT, le Comité syndical du SEDIF s'est prononcé, au vu d'un rapport présenté par l'exécutif, sur la proposition de choix d'un nouveau mode de gestion du service public de l'eau potable.

A la majorité de 88 voix contre 54, l'Assemblée délibérante a ainsi opté pour une délégation du service public, sous la forme d'une régie intéressée, dont l'économie sera profondément refondée par rapport à la convention actuellement en vigueur.

Ce choix étant désormais effectif, l'exécutif du Syndicat a souhaité, bien que les textes ne l'imposent pas, que le Comité demeure pleinement informé et puisse débattre de la poursuite de la procédure et de la préparation de la mise en concurrence de la future DSP, préalablement au lancement de la consultation.

A cet effet, le présent rapport expose les orientations majeures du « dossier des clauses quantitatives et qualitatives des prestations », c'est-à-dire du cahier des charges, sur la base duquel la mise en concurrence sera prochainement lancée. Ces orientations ont été approuvées par la majorité du Bureau.

*
**

I- DUREE DE LA DELEGATION

Une durée comprise entre dix et quinze ans est courante dans le domaine des délégations des services publics de l'eau potable. Elle permet en particulier d'assurer une mise en concurrence régulière du contrat.

En effet, une durée trop courte pourrait avantager le délégataire sortant dans le cadre de la mise en concurrence car ce dernier aurait moins d'investissements, matériels et intellectuels, à consentir que tout autre candidat.

En conséquence, il serait demandé aux candidats de proposer une solution de base sur 12 ans et une option sur 14 ans en vue de vérifier si le gain financier pour le SEDIF ne justifierait pas le choix d'une durée de contrat plus longue.

*
**

II- REPARTITION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE ENTRE DELEGANT ET DELEGATAIRE

1- Orientations générales

Les principes adoptés au Comité du 11 décembre 2008

Les travaux neufs et les travaux de renouvellement afférents à la gestion patrimoniale seraient désormais assurés par le SEDIF, en application de la loi MOP, et donc soumis à une mise en concurrence sous l'autorité du Syndicat.

Les travaux d'entretien, ceux nécessaires au maintien des fonctionnalités des équipements et ceux liés à la relation clientèle seraient en revanche confiés au délégataire selon la pratique commune des contrats de délégation de service public.

Les objectifs

La future répartition de la maîtrise d'ouvrage entre le SEDIF et le délégataire traduira les objectifs ci-après :

- maîtrise par le SEDIF de la gestion de son patrimoine ;
- responsabilisation du délégataire sur la relation clientèle en lui confiant les travaux associés (particuliers, tiers, ...)

- garantie de la continuité de fonctionnement des équipements en confiant au délégataire les travaux d'entretien et de maintien en condition opérationnelle ;

Ces objectifs s'inscrivent dans celui, plus global, de réduction des coûts de réalisation des travaux à hauteur d'environ 20%, en vue de parvenir à une diminution sensible du prix de l'eau.

2- Mise en œuvre des orientations

La répartition de la maîtrise d'ouvrage entre le SEDIF et son délégataire s'effectuerait de la façon suivante :

a) Les travaux d'entretien demeureraient confiés au délégataire.

Le montant actuel de ces travaux d'entretien relatifs aux canalisations, branchements, compteurs, usines principales, réservoirs et stations de pompages, représente **60 M€**

A périmètre de mission identique, ce montant serait réduit, compte tenu des baisses de prix attendues sur ce volet.

b) Les travaux relevant actuellement de la maîtrise d'ouvrage publique (article 7 de la convention) le resteraient, à l'exception de certains travaux de maintien en condition opérationnelle, qui seraient confiés au délégataire.

Il s'agit de travaux neufs et de renouvellement, en usines, réservoirs, stations de pompages et canalisations supérieures à 300 mm, dont le montant actuel est de **71 M€**

Sur cette enveloppe, environ 7% correspondant aux travaux de maintien en condition opérationnelle seraient confiés au délégataire.

c) Les travaux actuellement confiés au délégataire (article 8 de la convention) seraient partagés entre délégataire et maîtrise d'ouvrage publique.

Représentant aujourd'hui un montant de travaux d'environ **48 M €** (hors travaux effectués à la demande de tiers), il s'agit essentiellement de travaux de terrassement, fourniture et pose de canalisations de diamètre inférieur à 300 mm et de branchements, ainsi que des travaux divers de faible importance sur l'ensemble des équipements techniques du service.

Dans la future répartition de ces travaux, le SEDIF reprendra en maîtrise d'ouvrage publique, le renouvellement des canalisations de diamètre inférieur à 300 mm et des branchements associés, à l'exception du renouvellement effectué dans le cadre d'opérations de rénovation de voirie.

d) Les travaux financés par les tiers demeurerait confiés au délégataire.

Le montant de ces travaux issus de la relation clientèle (branchements neufs, raccordements habitat collectif, équipements publics ou privés, ZAC, centres commerciaux,...) est variable et représente actuellement environ **14 M €**

e) Cas particulier des « branchements plomb »

Ces travaux actuellement sous maîtrise d'ouvrage publique représentent un montant annuel de **35 M€** et doivent s'achever en 2013.

Au-delà de 2013, le Schéma directeur prévoit de reporter sur le renouvellement du réseau local le budget précédemment affecté au plomb. Cette disposition conduira à doubler le linéaire de renouvellement actuel du réseau local qui passera de 40 à 80 km.

Ce transfert n'aura pas d'impact sur le périmètre délégué et sera neutre sur l'équilibre économique du contrat dans la mesure où les travaux de renouvellement demeurent sous maîtrise d'ouvrage publique.

f) Synthèse

En raisonnant « hors entretien » et hors travaux tiers (le bilan des travaux du service étant usuellement présenté selon ce cadre), la part des travaux prise en charge par le SEDIF passerait de 69% aujourd'hui à plus de 80% dans le cadre de la future convention, tout en intégrant les réductions effectuées pour répondre à l'objectif général d'économie.

En tenant compte en plus des dépenses d'entretien, la part totale de la maîtrise d'ouvrage prise en charge par le SEDIF passerait de 46 % aujourd'hui à environ 56 % sous l'empire du futur contrat.

*

**

III- REVERSEMENT ANNUEL DU SOLDE ET FORMULE DE REMUNERATION DU DELEGATAIRE

1- Reversement annuel du solde d'exploitation

La perception directe par le délégataire des redevances dues par l'utilisateur serait maintenue afin de ne pas alourdir la charge de l'Autorité organisatrice. Le délégataire serait ainsi l'exploitant fiscal du service et devrait, à ce titre, s'acquitter de la taxe professionnelle.

En revanche, il serait stipulé que le futur délégataire procède au reversement régulier du solde des recettes et des charges d'exploitation de la délégation de service public dans la caisse du comptable assignataire du SEDIF. La périodicité de ce reversement serait annuelle, et non intra annuelle, pour des raisons pratiques et afin de faire coïncider ce reversement avec la reddition des comptes de la délégation.

Une fois seulement ce solde reversé dans la caisse publique, la rémunération du délégataire serait calculée et lui serait versée.

2- Formule d'intéressement

Conformément aux textes et à la jurisprudence, la rémunération du délégataire sera substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service et à la participation aux risques de l'exploitation.

Ce principe de base serait respecté en construisant une rémunération intéressée selon des principes généraux exposés infra :

- la rémunération serait entièrement imputée sur le solde d'exploitation annuel, c'est-à-dire à la différence entre les recettes et les charges d'exploitation ;
- une part fixe serait constituée d'un pourcentage du total des recettes tirées des ventes d'eau.

Cette part fixe permet d'accorder au délégataire une rémunération minimum. En revanche, elle lui fait supporter une part du risque sur les ventes d'eau potable ;

- une part variable, qui serait le cœur de l'intéressement, serait constituée de trois sous-ensembles, dont le total ne pourrait dépasser le montant du solde de l'exploitation après imputation de la part fixe :
 - une première partie serait représentative de la maîtrise des charges du service et de la productivité dégagée ;

- une deuxième partie serait calculée en fonction d'objectifs de qualité sur la base d'une batterie d'indicateurs. Le contrat définirait des exigences minimales d'atteinte desdits objectifs et, chaque année les résultats du délégataire seraient constatés. La différence entre les résultats et les exigences minimales constituerait la base de calcul de cette part variable ;
- une troisième partie serait un pourcentage du solde d'exploitation.

Il conviendrait en outre de prévoir des clauses de rencontre dans deux hypothèses au moins : évolution des conditions économiques d'exercice du contrat et modification de quelque nature que ce soit du périmètre de la délégation influençant les conditions normales de rémunération du délégataire.

3- Plafond de rémunération

En toute hypothèse, la rémunération du délégataire serait plafonnée et ne pourrait en aucun cas dépasser un pourcentage contractuel du montant des recettes de l'exploitation (déduction faite des sommes perçues pour le compte des services d'assainissement, de l'AESN ou encore de VNF).

IV- FORMULE DE REVISION DES PRIX

La question de la formule de révision des prix est capitale car, de ce point dépend la maîtrise du prix de l'eau sur la durée de la délégation.

S'agissant de la future convention, il conviendra de renforcer le contrôle et la maîtrise de l'évolution du prix de l'eau. Pour cela, il est possible de retenir d'une part une formule de révision qui limite la hausse mécanique du prix de l'eau et d'autre part une réactivité plus grande des clauses de rendez-vous en cas de décrochage marqué des indices utilisés.

A cet effet, la formule inscrite au cahier des charges serait bâtie selon les principes suivants :

- augmentation de la part fixe (coefficient de neutralité) au sein de cette formule de révision (pour mémoire ladite part fixe est aujourd'hui de 0,10, elle passerait au minimum à 0,15) ;
- choix d'un panel d'indices publiés au Moniteur des travaux publics et du bâtiment, représentatif de l'activité du candidat ;
- obligation contractuelle d'appliquer un coefficient de productivité qui viendrait amoindrir l'accroissement des prix résultant de l'application des indices ;
- enfin, une stipulation imposant une possibilité « réactive » de rendez-vous conduirait le délégant et le délégataire à vérifier que la hausse du prix est bien

contenue sous un plafond fixé par convention. Dans l'hypothèse contraire, un avenant serait mis au point en vue de définir une hausse acceptable du prix.

Ainsi, la nouvelle formule de révision des prix contraindrait l'augmentation de ces derniers et imposerait au délégataire un effort de productivité en vue d'en limiter la portée.

La nouvelle délégation se placerait ainsi sous l'objectif général de maintenir et améliorer le rapport qualité/prix du service rendu à l'utilisateur, avec une incitation forte à ne pas contribuer à l'augmentation du prix.

V- TARIFICATION SOCIALE

Il appartiendra ultérieurement au Comité du SEDIF de décider des futurs aménagements de l'actuelle grille de tarification, notamment par une réflexion sur la définition des catégories d'abonnés (article 57 de la LEMA -Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006- codifié : « *Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'utilisateurs correspondante. (...)* »).

En tout état de cause, les évolutions éventuelles de la grille de tarification n'ont pas à être définies au stade de la mise en concurrence. Il est seulement souhaitable d'informer pleinement les futurs candidats de la grille actuelle (laquelle serait jointe au cahier des charges) et de leur suggérer d'exposer à l'Autorité déléguée leurs propositions d'amélioration de cette grille.

Les réformes sur lesquelles les candidats pourraient être conduits à faire des propositions porteraient en particulier sur la mise en œuvre d'un volet social de la tarification. Pour cela, le cahier des charges exprimerait les principes généraux définis par le SEDIF pour en guider la construction.

Sous réserve de l'avis de la Commission de Tarification qui a commencé ses travaux, il apparaît, au vu des expériences françaises et étrangères, que la conception d'une tarification à vocation sociale se heurte actuellement à de sérieuses difficultés de mise en œuvre, d'ordre juridique et pratique.

- a) la tarification progressive, qu'autorise la LEMA, poursuit sans doute des objectifs environnementaux mais reste d'un effet social incertain, ou en tout cas peu ciblé, puisque l'ensemble de la population quelle que soit son niveau de revenu peut en profiter ;
- b) Il en serait de même d'une facturation à bas tarif des premiers mètres cubes consommés, cette mesure bénéficiant autant aux ménages impécunieux qu'aux usagers dont les ressources sont importantes ;

- c) Enfin, la définition d'un tarif social spécifique destiné à des catégories d'usagers bénéficiant des minima sociaux est jugée irrégulière dans les services publics industriels et commerciaux (*CE 17 décembre 1982, Préfet de la Charente-Maritime, Lebon p. 427*), sauf dans l'hypothèse où une disposition législative en aurait explicitement admis le principe, ce qui n'est pas le cas en matière d'eau potable.

Tenant compte de ces difficultés, et sans exclure de futures évolutions législatives, une orientation pourrait être explorée dans le cadre de la négociation du contrat. Elle pourrait porter sur l'abondement des dotations actuelles au Fonds Solidarité Logement (FSL), en vue de mieux aider les ménages en difficulté à payer la partie eau potable de leur quittance de loyer.

Une telle orientation serait donc inscrite au cahier des charges afin que les entreprises candidates puissent formuler des propositions.

VI- CONTROLE RENFORCÉ DU DELEGATAIRE

Le renforcement du contrôle du délégataire constituerait un autre axe fort du projet de convention. Il serait décliné comme il est indiqué ci-après :

1- Société mono contrat

La création d'une société mono contrat, ou société dédiée, permet d'enclaver les comptes de la délégation dans une personne morale et d'imposer que ces derniers soient certifiés par un commissaire aux comptes.

L'objectif est d'améliorer encore plus la transparence des comptes, tout en retenant une solution aussi souple que possible et la moins onéreuse, notamment au plan fiscal, afin de ne pas alourdir les comptes de la délégation de service public.

A cet égard, deux formules ont été étudiées, celle de la société par actions simplifiée et celle de la société en nom collectif (SNC). Après examen, il apparaît que la SNC constituerait la personne morale la mieux adaptée au projet du SEDIF.

La société en nom collectif peut être constituée par deux associés qui peuvent être des personnes morales et qui ont le statut de gérant de l'entreprise. Leur responsabilité est illimitée, ce qui ne devrait pas être rédhibitoire si l'un des associés au moins est la société délégataire. Les comptes de la SNC seraient soumis à la certification comptable car, conformément aux textes, deux seuils de certification seraient dépassés (total du bilan supérieur à 1,55 M€ et chiffre d'affaires supérieur à 3,1 M€). On relèvera enfin que la société en nom collectif jouit d'une totale transparence fiscale. En effet, ses bénéfices sont imposés au nom des associés, soit selon le régime de l'impôt sur le revenu soit, sur option, selon le régime de l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, il n'y a pas lieu d'imposer aux candidats une forme de personnalité morale, l'important étant que les intérêts de la collectivité soient préservés.

En conséquence, le SEDIF émettrait une préférence pour le choix d'une SNC en laissant libres les futurs candidats de faire d'autres propositions sous réserve que ces dernières répondent aux exigences suivantes :

- minimisation du coût pour la délégation ;
- respect des attentes émises par le SEDIF en matière de transparence des comptes du délégataire ;
- responsabilité entièrement assumée par les actionnaires de la société mono contrat ;
- contrôle des éventuelles évolutions de l'actionnariat de cette société.

2- Conformité des comptes au plan comptable général

Dans le cadre de la création d'une société mono contrat, la production de documents comptables conformes au plan comptable général serait obligatoire et contrôlée par un commissaire aux comptes.

Aux termes du règlement n° 99-03 du 29 avril 1999 modifié du Comité de la réglementation comptable, dans sa version applicable au 14 décembre 2007, les pièces comptables à produire sont le bilan, le compte de résultat et l'annexe qui forment un tout indissociable et qui sont établis à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire.

- **Le bilan** décrit séparément les éléments actifs et passifs de l'entité et fait apparaître de façon distincte les capitaux propres et, le cas échéant, les autres fonds propres. Les éléments d'actif et de passif sont évalués séparément, sans possibilité de compensation.

- **Le compte de résultat** récapitule les charges et les produits de l'exercice, sans qu'il soit tenu compte de leur date de paiement ou d'encaissement.

- **L'annexe** complète et commente l'information donnée par le bilan et le compte de résultat.

Il y aura lieu de stipuler au contrat que cette annexe définit les principes comptables à respecter, les mécanismes de provisions ainsi que la tenue d'une comptabilité analytique appropriée et l'état valorisé des éventuels engagements hors bilan.

Il est précisé que la certification des comptes de la société mono contrat par un commissaires aux comptes ne se substitue pas au contrôle que le SEDIF souhaiterait réaliser sur la délégation (cf. infra).

3- Contrôle de la trésorerie et des produits financiers

Outre l'annexe comptable précédemment évoquée, il serait souhaitable d'exiger du délégataire qu'il rende compte de l'utilisation de sa trésorerie.

Il convient de préciser à cet égard que le seul fait de disposer d'une comptabilité conforme au plan comptable général et d'une société dédiée dont les comptes retraceront l'ensemble des opérations de la délégation constitue en soi une garantie. En effet, l'analyse du bas de bilan permettra une connaissance de la trésorerie en fin d'exercice. De même, l'analyse du compte de résultat, dans son solde intermédiaire relatif au résultat financier retracera en totalité le produit des placements effectués en cours d'année.

Reste que l'Autorité organisatrice souhaitera connaître le cheminement intra annuel (mois par mois) des placements effectués et des produits financiers perçus.

C'est pourquoi un état comptable annexe spécifique, aujourd'hui non fourni, devra décrire l'évolution intra annuelle de la trésorerie de la délégation ainsi que le montant des produits financiers dégagés par l'exploitation du service. Il sera ainsi permis de vérifier que lesdits produits financiers sont entièrement inclus dans les recettes de la délégation plutôt que d'assurer une recette supplémentaire au délégataire.

4- Fonction de contrôle interne au SEDIF

Le contrôle du délégataire sera renforcé et devra porter sur le respect des stipulations financières et techniques de la DSP. A cette fin, la fonction de contrôle interne pourrait être renforcée par des juristes, des financiers et des ingénieurs.

Afin de permettre au SEDIF d'exercer au mieux son contrôle sur le cocontractant, le contrat stipulera l'architecture des systèmes d'information et des documents du délégataire auxquels le Syndicat devra avoir libre accès (cf. infra), ainsi que les modalités de cet accès.

Une réflexion sera par ailleurs développée en vue d'articuler le contrôle autour d'actions courantes de suivi et de mesure de l'activité du délégataire, dont la possibilité devra être ouverte dans la prochaine convention, et les étapes de contrôle annuel *a posteriori*.

VII- ARCHITECTURE ET CONTROLE DES SYSTEMES D'INFORMATION

L'actuel système d'information de gestion du service de l'eau potable est relativement complexe. Il comporte un ensemble de dispositifs permettant de gérer l'information nécessaire à la production, à la fourniture et à la facturation du service de l'eau.

Il comprend ainsi des applicatifs (logiciels, progiciels), des bases de données et des matériels (périphériques et postes de travail, serveurs, éléments d'infrastructure et réseau) dont la propriété est, selon les cas, du SEDIF ou du délégataire.

Ce système d'information étant complexe, parfois vétuste mais également vital pour l'exploitation du service public, une double question se trouve posée lors de la mise en concurrence :

- aux stades de la consultation et du démarrage de la nouvelle délégation : assurer une égalité absolue entre les candidats ;
- en régime de croisière : rendre possible un contrôle convenable par un accès du SEDIF aux systèmes d'informations.

1- L'égalité entre les candidats

Il s'agit d'éviter, s'agissant des systèmes d'information, tout grief qui serait fondé sur l'octroi d'une « prime au sortant » ce qui, en l'espèce peut être évité en prenant notamment les dispositions suivantes :

- porter au cahier des charges (DCQQ), un exposé très complet des composantes et de l'architecture du système d'information de l'actuelle délégation. Ce document est prêt sous réserve de quelques vérifications ;
- offrir à tout candidat, sans en faire une obligation, la possibilité pendant une durée raisonnable d'une année à compter du 1^{er} janvier 2011, d'utiliser les outils de facturation en ayant recours à l'assistance des services de l'actuel délégataire. A cet effet, ce dernier a accepté le principe d'une telle mise à disposition temporaire qui s'effectuerait sous la forme d'une convention avec le prochain délégataire ;
- imposer à tous les candidats, y compris l'actuel délégataire, de procéder dans un délai raisonnable à la mise en place de nouveaux outils de facturation des abonnés. Il s'agit ainsi d'éviter que l'actuel délégataire ne dispose d'un avantage par rapport à ses concurrents. Il s'agit également d'imposer la rénovation d'outils qui sont au cœur du système d'information et qui sont obsolètes.

2- Accès du SEDIF aux systèmes d'information

L'objectif est de faciliter et de parfaire le contrôle sur le délégataire ainsi que la maîtrise de la délégation par un accès étendu aux données.

Ainsi, le délégataire devra permettre l'accès et l'extraction de l'ensemble des données de gestion du service de l'eau vers un entrepôt de données ou vers tout autre type d'outil à la simple demande du SEDIF et de façon permanente.

Il conviendra en outre que le SEDIF dispose d'un accès aux données via une interface permettant d'avoir le détail de l'ensemble des informations d'exploitation traitées par le système d'information.

Enfin, il sera stipulé que l'ensemble des données sera la propriété du SEDIF, à l'exception de celles qui ressortiraient au « secret des affaires ».

*

**

CONFIDENTIEL