Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE À PARIS

(75)

(BUDGET ANNEXE DE L'EAU DE LA VILLE DE PARIS)

ENQUÊTE RÉGIONALE SUR L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives
délibérées le 6 juillet 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE 3

RECOMMANDATIONS 6

OBSERVATIONS 7

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE 7

2. INTRODUCTION 8

2.1. L'alimentation en eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris 8

2.2. Les incidences des dernières évolutions législatives 10

3. EAU DE PARIS, LA PREMIÈRE ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE EN MATIERE DE SERVICE D'EAU EN FRANCE 11

3.1. En quelques mots 11

3.2. La baisse continue des consommations d'eau 13

3.3. Une alimentation en eau sécurisée 15
3.3.1. L'origine diversifiée de l'eau potable 15
3.3.2. Des installations de production nécessairement sur-capacitaires 17
3.3.3. Un revêtement extérieur des canalisations contenant de l'amiante présent sur 30 % du réseau 19

3.4. Un service de qualité 21
3.4.1. La qualité du service mesurée au travers d'indicateurs réglementaires 21
3.4.2. Une qualité de l'eau effective 23
3.4.3. Une qualité du service rendu à l'usager difficile à comparer 23
3.4.4. La satisfaction clientèle régulièrement évaluée 24

4. LE CHOIX DE LA GESTION EN RÉGIE DU SERVICE DE L'EAU 25

4.1. Introduction 25

4.2. Une concurrence très réduite sur le marché de l'alimentation en eau potable 26

4.3. Le choix du changement de mode de gestion 27
4.3.1. Les études préalables : un accompagnement nécessaire 27
4.3.2. La mise en œuvre de la régie : les grands défis de la transition 28

4.4. Le contrat d'objectifs entre la Ville de Paris et la régie 30

5. LES GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU 32

5.1. La situation financière d'Eau de Paris 32
5.1.1. La fiabilité des comptes 32
5.1.2. Le montant des redevances 33
5.1.3. Les dépenses et les recettes d'exploitation de la régie Eau de Paris 35
5.1.4. Le faible endettement de la régie 40
5.1.5. L'évolution du résultat d'exploitation et les perspectives financières 40

5.2. Les recettes et les dépenses du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris 41

5.3. La (non) consolidation des données financières du service public de l'eau 43

6. LE CALCUL COMPLEXE DU PRIX DE L'EAU 44

6.1. Le prix du service public de l'eau 44
6.1.1. Le tarif de l'eau, une redevance pour service rendu 44
6.1.2. Le prix de l'eau potable 45

6.2. Les coûts de production et de distribution de l'eau 46

6.3. Le coût des travaux et des investissements dans le prix de l'eau 48
6.3.1. L'intensité capitalistique et la comptabilisation des amortissements 48
6.3.2. La comptabilisation des investissements dans les comptes de la régie 50
6.3.3. Des coûts d'exploitation marqués par peu de différences 51

6.4. Certaines charges du service de l'eau sont des recettes pour le budget général de la Ville de Paris 52
6.4.1. Les redevances d'occupation du domaine public 52
6.4.2. L'eau non potable consommée par les services de la Ville de Paris est essentiellement payée par l'usager du service de l'eau et de l'assainissement 55
6.4.3. Des délais de paiement encore longs entre la Ville et la régie 61
6.4.4. Le résultat du budget annexe de l'eau 61
6.4.5. La gestion du Pavillon de l'eau 62
6.4.6. Les transferts au profit du budget général 62
6.4.7. « Des entorses à l'autonomie du budget annexe de l'assainissement » 63

6.5. Les autres activités développées par la régie Eau de Paris 64

6.6. Les exonérations fiscales dont bénéficie la régie 66

7. LE PILOTAGE DU CONTRAT D'OBJECTIFS PAR LA VILLE DE PARIS 67

7.1. Un pilotage étroit prévu dans les contrats d'objectifs 67

7.2. Le pilotage par indicateurs de performance à Paris 68
7.2.1. Le prix de l'eau, un indicateur primordial 69
7.2.2. Le contrôle de la Ville de Paris sur le niveau d'atteinte des autres objectifs 71
7.2.3. La comptabilité analytique : un outil de pilotage du contrat d'objectifs ? 72

7.3. La transparence de l'information à l'usager 73

8. LES CONSÉQUENCES POTENTIELLES DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE 74

8.1. La double exception francilienne 74

8.2. L'établissement public territorial, un niveau trop restreint pour définir la politique de l'eau ? 75

8.3. Au-delà du seul service de proximité, certains défendent une vision plus large de l'organisation régionale du service de l'eau, affranchie des frontières administratives 79

8.4. Un rôle à définir pour la métropole ? 81
8.4.1. Une situation éloignée de la coopération entre les acteurs 81
8.4.2. Vers une mutualisation de la production métropolitaine ? 83
8.4.3. L'eau potable, vers une gestion métropolitaine pour un prix unique à l'usager ? 84

ANNEXE 86

GLOSSAIRE DES SIGLES 88

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme pluriannuel 2016-2017 une enquête sur l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris. Ainsi, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme territoriale et à partir d'une évaluation de l'organisation actuelle, la chambre examine les conséquences prévisibles et les opportunités potentielles qu'offre cette réforme pour l'avenir du service public de l'eau. Elle propose de rechercher dans ce contexte, les conditions de la fourniture d'une eau potable de qualité au meilleur prix pour l'usager.

Sur la période allant de 2011 à 2014, la chambre a comparé les choix, les organisations et les principales données économiques des trois plus grands opérateurs de l'eau potable qui interviennent sur le territoire de la métropole du Grand Paris : le Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), la Ville de Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Le présent examen de la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris s'inscrit dans ce cadre.

La première régie d'eau en France

La Ville de Paris, en tant qu'autorité organisatrice a décidé en 2008 de changer de mode de gestion pour le service public de l'eau et de passer d'un service délégué auprès de trois sociétés différentes à la gestion directe par une régie publique locale unique assurant l'ensemble des missions relatives à la production et à la distribution d'eau potable.

Tout en assurant la continuité du service, la régie à personnalité morale et autonomie financière, dite Eau de Paris, a repris avec succès, mais non sans difficultés, l'intégralité du service à compter du 1er janvier 2010. Elle assure la distribution de 170 millions de mètres cubes (m^3) d'eau potable par an pour trois millions d'usagers sur le territoire de la Ville de Paris. Dans l'année qui a suivi la mise en œuvre de la régie, le prix du m^3 d'eau pour l'usager a baissé de 8 %.

Plusieurs caractéristiques distinguent le service de l'eau à Paris de celui d'autres grands services présents sur la métropole du Grand Paris. Ainsi, la Ville de Paris, dispose de ressources en eaux souterraines qu'elle sollicite pour moitié de sa production, moins polluées, captées à distance de la capitale et acheminées par voie gravitaire grâce à 470 kilomètres d'aqueducs. Son réseau de distribution est de loin le plus court du fait de son habitat parmi les plus denses d'Europe, avec une forte densité de branchements et un diamètre moyen des canalisations plus important qu'ailleurs. La quasi-totalité des canalisations sont visitables car placées en galeries, permettant à la Ville d'en assurer une maintenance moins coûteuse tout en conservant un taux de fuite parmi les plus faibles au plan national. Toutefois, un tiers des 2 000 kilomètres de ce réseau connait une pollution à l'amiante, sans conséquence sanitaire pour les usagers de l'eau potable mais qui peut représenter un risque pour ceux qui interviennent dans les égouts et les galeries.

Afin de conserver la meilleure maitrise sur la qualité du service et d'éviter que le prix de l'eau ne s'écarte avec le temps de son coût de production, la Ville de Paris a choisi de consigner l'ensemble des objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés à la régie dans un contrat d'objectifs pour cinq ans. La Ville assure un pilotage étroit du service grâce au suivi des indicateurs de performance.

Parce qu'il s'agit d'une redevance pour service rendu, le principe de proportionnalité doit être respecté entre le prix demandé pour le service de l'eau et son coût. Celui-ci recouvre notamment les dépenses de production et de distribution de l'eau potable, de gestion de la clientèle, d'amélioration des installations techniques et de renouvellement des compteurs et des canalisations. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le prix de l'eau doit trouver sa contrepartie directe dans les seules charges supportées par ce service public rendu à l'usager.

Hors le respect des critères stricts de la potabilité de l'eau, la Ville a fixé comme objectifs à sa régie, la maitrise des dépenses de fonctionnement, le développement d'un plan d'investissement tout en limitant le niveau d'endettement de l'établissement et en assurant le niveau attendu de qualité de service, l'ensemble de ces mesures devant conduire à un maintien d'un prix bas. Ainsi le prix est-il défini chaque année, sans application d'une formule d'indexation, l'augmentation potentielle devant rester inférieure à 2 % par an.

L'étude comparée des prix de l'eau entre les trois acteurs au 1er janvier 2014[1] faisait apparaitre que Paris offrait l'eau la moins chère, à 1,175 € par mètre cube[2], le tarif appliqué par le Sedif était alors supérieur de 0,30 € par m^3 à 1,476 €, celui du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers supérieur de 0,56 € à 1,735 €.

Des charges critiquables et des compétences élargies

En tant que gestionnaire d'infrastructure, la régie consacre 0,36 € par m^3 aux investissements, contre 0,51 €, soit 0,15 € de plus, pour le Sedif et 0,26 € pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Particularité parisienne toutefois, ce montant ne concerne pas exclusivement des investissements pour la seule activité d'eau potable.

En comparaison des autres services examinés par la chambre, le service de l'eau potable à Paris ne supporte évidemment aucune charge liée à une délégation de service public. Les charges liées à la gestion déléguée, constituées de la rémunération du délégataire et frais de siège non justifiés ont été évaluées en 2014 à 0,10 € par m^3 au Sedif et à 0,21 € au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

De plus, le choix d'une gestion en régie l'exonère de l'impôt sur les sociétés et de la contribution économique territoriale, ce qui représente une économie sur le prix de l'eau à Paris, de l'ordre de 0,10 € par m^3.

Par ailleurs, le service de l'eau verse au budget général de la Ville de Paris des redevances dont le montant est anormalement élevé. Ainsi peut-on relever la redevance pour occupation du domaine public des canalisations dont le tarif fixé par la Ville la veille d'un changement des limites imposées par la règlementation, est resté pendant cinq ans, entre 2010 et 2014, 80 fois supérieur aux nouvelles dispositions ; mais également des redevances forfaitaires, sans assiette ni taux, et qui persistent à partir de 2016 sur des biens mis à disposition de la régie alors qu'ils ne participent plus au service public de l'eau ; ou enfin des redevances versées pour prélèvement d'eau dans le canal de l'Ourcq qui sont dues y compris en l'absence de prélèvement. Au total, ces seules redevances représentent plus de 13 M€ par an soit 0,075 € par m^3 d'eau.

En 2016, la régie Eau de Paris assure, conformément à ses statuts, des missions très diversifiées. Ainsi, pour les usages communaux de nettoiement de la voirie ou d'arrosage des espaces verts, elle produit et distribue de l'eau non potable au travers d'un réseau dédié unique en Europe, au bénéfice quasi-exclusif de la Ville de Paris. Elle gère également pour son compte et en l'absence de subvention à cet effet, le Pavillon de l'eau. Elle supporte

aussi toutes les charges foncières ainsi que les redevances d'occupation pour une portion de l'aqueduc de la Dhuis mise gracieusement à la disposition de l'agence des espaces verts qui y a réalisé une promenade. Enfin elle est en charge sur ses propres ressources des travaux d'entretien du réseau de défense extérieur contre les incendies. Elle a également commencé à investir pour produire de l'électricité de source solaire et développer une activité de géothermie. Toutes les dépenses relatives à ces activités sont retracées dans un compte unique, sans que soit produit un compte propre à l'activité eau potable. Cette absence de distinction nuit à la transparence de l'information de l'usager de l'eau voulue par le législateur et elle contrevient tant à la jurisprudence du Conseil d'État qu'aux recommandations déjà formulées en 2014 par la chambre régionale des comptes.

D'une manière générale, la chambre relève que la Ville de Paris n'a pas mis en œuvre les recommandations qu'elle avait formulées dans son précédent rapport sur la politique de l'eau de la Ville.

Au 1er janvier 2017, Eau de Paris a fait le choix d'augmenter la part variable du tarif de l'eau pour parvenir à financer ses investissements. Si l'eau à Paris reste la moins chère sur le périmètre étudié, les écarts de prix entre les trois autorités se sont resserrés, les deux syndicats des eaux ayant négocié des baisses de tarifs auprès de leurs délégataires. En sept ans, l'écart a été ramené de 33 % à 12 % avec le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 41 % à 15 % avec le Sedif.

Tableau n° 1 : Évolution du prix du m³ d'eau potable pour les trois acteurs comparés sur la période examinée

au 1er janvier	Sedif	Paris	SEPG
2010	1,734 €	1,225 €	1,628 €
2014	1,476 €	1,175 €	1,735 €
2017	1,370 €	1,193 €	1,324 €
Évolution	- 21,0 %	- 2,6 %	- 18,7 %

Source RPQS[3] et tarifs 2017

Sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, la réforme territoriale récente déroge à la règle nationale commune d'une gestion métropolitaine de l'eau potable. Elle confie de plein droit cette compétence obligatoire aux douze établissements publics territoriaux qui la composent. Toutefois, l'absence d'outil de production propre et d'accès à la ressource va contraindre la plupart des territoires à n'exercer que très partiellement cette compétence.

Dans ce contexte, la question du rôle que la métropole pourrait être amenée à jouer à l'avenir dans l'organisation de ce service doit être posée pour que, comme c'est partout le cas ailleurs en France, la mise en œuvre d'un prix unique métropolitain puisse être envisagée.

[1] Les principales données économiques des trois plus grands opérateurs de l'eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris ont été comparées sur la période qui s'étend de 2011 à 2014, période au cours de laquelle il n'y a pas eu de changement de mode de gestion ou de contrat pour ces trois acteurs.

[2] Les prix au mètre cube ont été comparés pour 120 m³ consommés selon la méthode préconisée par le décret du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

[3] Rapport relatif au prix et à la qualité de service de l'eau potable.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : ……Page 43

Présenter dans le rapport annuel des données financières consolidées afin de donner une information complète sur le coût du service de l'eau potable.

Recommandation n° 2 : ……Page 55

Définir une assiette et un taux pour le calcul de la redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux due par la régie Eau de Paris afin que son montant ne soit pas fixe quel que soit les biens mis à sa disposition.

Recommandation n° 3 : ……Page 59

Établir des clés de répartition sur la base desquelles les factures d'eau non potable seront prises en charge par chacun des services de la Ville consommateurs sur son budget propre.

Recommandation n° 4 : ……Page 61

Séparer clairement le service public d'eau potable de l'activité de production et de distribution d'eau non potable et des autres activités à caractère industriel et commercial dans la présentation des données financières d'Eau de Paris.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sections réunies, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris pour les exercices 2010 et suivants, dans le cadre de l'enquête régionale relative à l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris.

Le rapport a été arrêté au vu :

- des observations provisoires adressées le 20 janvier 2017 à la maire de Paris, ordonnatrice en fonctions, et, sous forme d'extraits, notamment à l'ancien maire de Paris, au directeur général de la régie Eau de Paris, et à la présidente de l'agence des espaces verts ;

- et des trois réponses adressées à la chambre en retour, à la date du délibéré ;

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 6 juillet 2017 et qui a été présidé par M. Terrien, Président, Mme Tizon, présidente de section, Mme Pelletier, première conseillère, MM. Sentenac, Grenier et Catinaud, premiers conseillers et M. Sachot, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Pelletier, première conseillère, assistée de Mme Carre, vérificatrice,

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Dumoulin, greffière, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2. INTRODUCTION

2.1. L'alimentation en eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris

Pour alimenter en eau potable les habitants d'une commune, trois opérations sont nécessaires[4] : le captage de l'eau et sa mise en conformité avec les normes de l'eau potable ; le transport et le stockage de l'eau ; enfin sa distribution jusqu'aux compteurs des abonnés. Dotées d'une compétence obligatoire et exclusive en matière de distribution de l'eau par l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes ont la responsabilité de veiller à ce que le service public de l'approvisionnement et de la distribution d'eau soit rendu en permanence, avec un souci de sécurité, de libre accès et d'égalité des usagers. Leur compétence est facultative s'agissant de la production d'eau, de son transport et de son stockage.

De manière constante, le juge administratif a rappelé que les collectivités territoriales compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion de ce service public.

Elles peuvent opter pour une gestion directe en régie, faisant intervenir des entreprises spécialisées au travers de marchés publics qui peuvent concerner les travaux d'investissements, l'exploitation d'un équipement ou diverses prestations de service.

Les collectivités peuvent également préférer confier tout ou partie de l'exploitation ou des investissements à une entreprise privée. Ainsi en France, 61 % de la population sont desservis par un service d'eau géré dans le cadre d'une délégation de service public[5].

Sur le territoire de la métropole du Grand Paris (MGP), toutes les formes de mode de gestion de la distribution de l'eau potable sont représentées :

- la plupart des communes sont adhérentes directement ou par l'intermédiaire d'un établissement intercommunal à un syndicat des eaux (Sedif, syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers ou syndicat mixte de gestion du service des eaux de Versailles et Saint-Cloud), ces syndicats confiant la gestion de l'ensemble du service, production et distribution, à un délégataire privé, filiale de Veolia ou de Suez, par contrat ;

- certaines communes ont organisé pour leur seul territoire l'ensemble du service du captage dans la ressource jusqu'à la distribution à l'usager, en régie comme Paris ou en délégation de service public comme au Blanc-Mesnil ;

- d'autres communes ou groupements de communes, notamment dans le sud-est du Val-de-Marne et le nord de l'Essonne, ne sont propriétaires que du réseau de distribution de l'eau sur leur territoire. Ces collectivités achètent l'eau potable en gros et délèguent la distribution à une filiale de Suez Eau. La commune de Viry-Châtillon fait exception en assurant en régie la distribution de l'eau qu'elle achète en gros.

[4] Un service d'eau potable est défini aux termes de l'article L. 2224-7 du CGCT, comme *« tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine »*.

[5] Observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2011.

En 2013, 3,9 milliards de m³ d'eau potable ont été facturés aux consommateurs raccordés aux réseaux publics en France. Après une période de décroissance de 15 % entre 2006 et 2009, les volumes d'eau facturés sont restés stables en dépit de la croissance démographique[6].

Pour sa part, en près de 25 ans, la consommation d'eau potable de l'agglomération parisienne a diminué d'un quart. Cette baisse est fortement associée à la tertiarisation de l'économie francilienne mais aussi aux investissements réalisés pour réduire les consommations d'eau dans certains process industriels. À cette baisse s'ajoutent les économies d'eau réalisées dans les services publics (hôpitaux, écoles, mairies, etc.) et dans l'habitat collectif. De plus, le plan national d'adaptation au changement climatique a fixé en 2011 un objectif d'économiser 20 % de l'eau prélevée à l'horizon 2020, notamment via la réduction des fuites sur les réseaux d'adduction d'eau potable.

Du fait de l'unicité du réseau de canalisations qui arrive chez l'usager et de la responsabilité prise par l'autorité organisatrice sur la qualité sanitaire de l'eau délivrée, le service public de l'eau est organisé comme un monopole naturel.

En France, s'applique le principe de « l'eau paie l'eau ». Le prix du service de l'eau couvre l'ensemble des charges d'investissement et d'exploitation, de son captage dans la ressource en vue de sa potabilisation jusqu'à son retour au milieu naturel, après épuration.

En 2014, en Île-de-France, des écarts de prix importants étaient constatés : l'eau potable distribuée non assainie sans taxe était vendue 1,17 € par m³ à Paris, 1,48 € par m³ par le Sedif et 1,73 € par m³ par le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers[7]. En grande couronne, il a été relevé : 1,85 € à Corbeil-Essonnes ; 1,87 € à Mennecy ; 1,91 € en moyenne dans la communauté d'agglomération du Val d'Orge, dont 2,17 € à Leuville-sur-Orge.

En 2012, les services d'eau potable en France ont perçu une recette de 6,018 Md€ [8] HT (contre 3,441 Md€ pour les services d'assainissement collectif), dont 3,112 Md€ reviennent aux délégataires[9] et 668 M€ sont des taxes et redevances. Le marché de la délégation est très concentré et dominé par les groupes Veolia et Suez, devant la Saur.

L'organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris est atypique, dominée par 3 grands acteurs principaux qui desservent ensemble plus de 7 millions d'habitants : le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), la Ville de Paris, et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG). Ces 3 acteurs desservent 90 % des usagers métropolitains dans 101 communes des 131 que compte la métropole.

Tableau n° 2 : Volume d'eau consommé et population desservie en 2014

	Nombre communes	Millions d'habitants	Recettes eau potable (en M€)
Sedif (délégations de service public-DSP)	149	4,4	346,8
Paris (Régie)	1	2,2	173,8
SEPG (DSP)	10	0,6	55,2
Total	**160**	**7,2**	**575,7**

Source : CRC (à partir des rapports sur le prix et la qualité de service – RPQS – 2014)

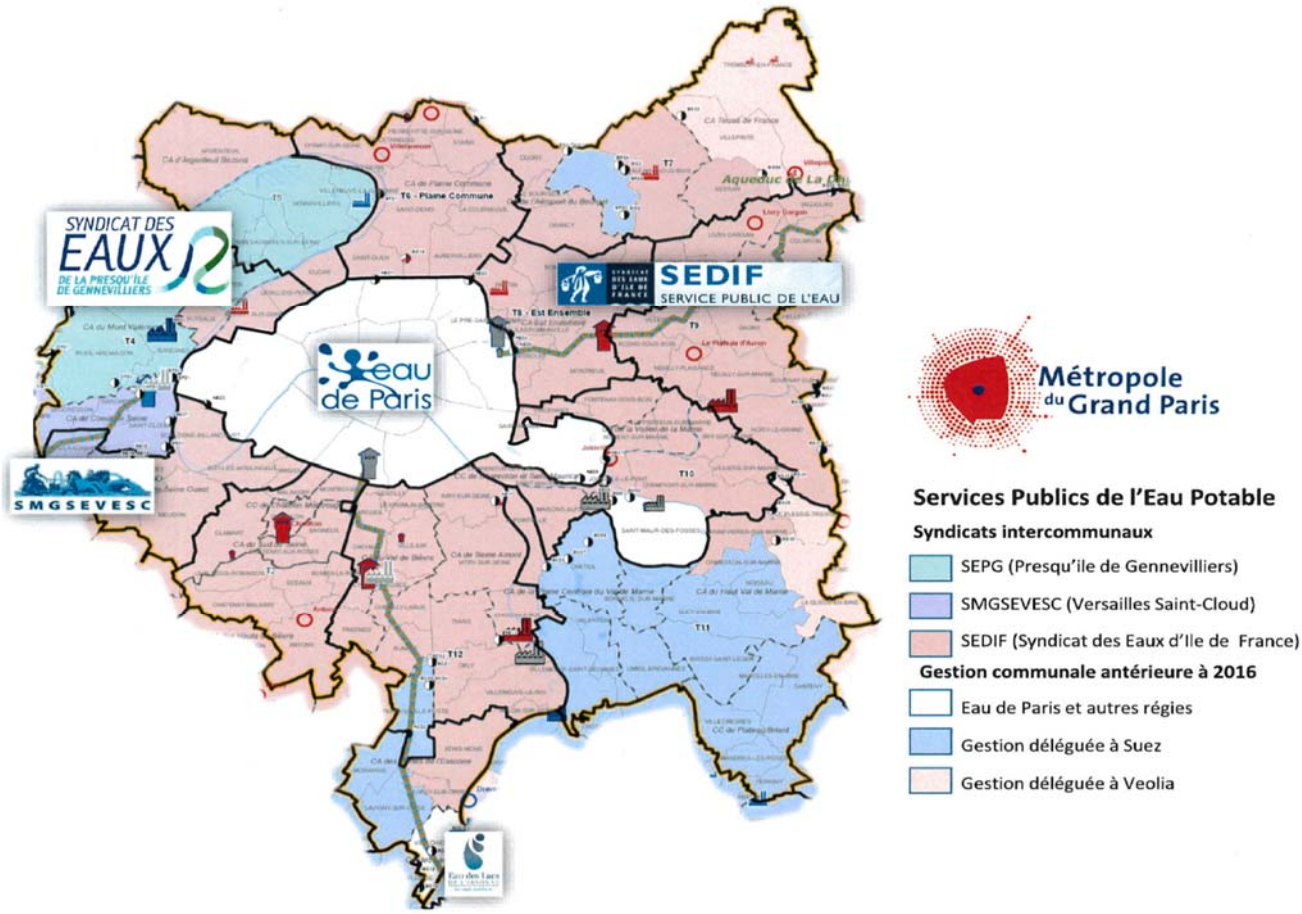
[6] Les services publics d'eau et d'assainissement en France : Données économiques, sociales et environnementales. Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) et FP2E. Rapport 2015.

[7] Source : Observatoire parisien de l'eau : ventes en gros aux collectivités parisiennes – 4 février 2014.

[8] Md€ : milliards d'euros.

[9] Les services publics d'eau et d'assainissement en France. BIPE et FP2E. Rapport 2015.

Graphique n° 1 : Organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la MGP en 2016



Source : Suez Eau

2.2. Les incidences des dernières évolutions législatives

La loi de modernisation de l'action publique territoriale (dite loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 confie aux métropoles de plein droit, en lieu et place des communes qui les composent, la gestion des services d'intérêt collectif, notamment l'assainissement et l'eau.

Par exception à cette règle générale, la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) du 7 août 2015 retient, quant à elle, pour la métropole du Grand Paris, le transfert obligatoire de ces compétences aux établissements publics territoriaux (EPT)[10].

Il importe de souligner que le service de l'eau, industrie de gestion d'infrastructures, connait une structure de coûts composée pour 80 % de coûts fixes, comme pour la grande majorité des services de réseau.

En conséquence, ces coûts sont faiblement dépendants des volumes produits ou traités.

[10] L. 5219-5 du CGCT.

En réalité, pour ce type de service, les dépenses d'investissement et de fonctionnement varient selon le dimensionnement des installations, celui-ci étant lié aux consommations de pointe. Les investissements sont aussi rendus nécessaires par le durcissement régulier des normes sur l'eau potable. La baisse continue des consommations engendre de surcroît pour les opérateurs des difficultés croissantes pour couvrir leurs coûts fixes.

À l'occasion de la mise en œuvre de la réforme territoriale et à partir d'une évaluation de la situation existante sur le territoire de la métropole du Grand Paris, la chambre examine les conséquences prévisibles et les opportunités potentielles qu'offre cette réforme pour l'avenir du service public de l'eau. Elle invite à rechercher dans ce contexte, les conditions de la fourniture d'une eau potable de qualité au meilleur prix pour l'usager.

Pour cela, la chambre a comparé les choix, les organisations et les principales données économiques des trois plus grands opérateurs de l'eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris, sur la période qui s'étend de 2011 à 2014, période au cours de laquelle il n'y a pas eu de changement de mode de gestion ou de contrat pour les trois principaux acteurs.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la chambre a actualisé ces éléments autant que cela était possible.

3. EAU DE PARIS, LA PREMIÈRE ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE EN MATIERE DE SERVICE D'EAU EN FRANCE

3.1. En quelques mots

La Ville de Paris dispose des installations nécessaires pour exercer toutes les compétences en matière d'eau, à savoir le captage, la production, le transport, le stockage et la distribution de l'eau potable.

La production et la distribution d'eau potable dans Paris ont connu plusieurs formes d'organisation durant les 30 dernières années.

Jusqu'en 1985, la production et la distribution étaient gérées en régie directe par la Ville, la facturation et la gestion de la clientèle étant assurées, dans le cadre d'un contrat de régie intéressée, par la compagnie générale des Eaux (devenue Véolia Eau).

En 1985, la Ville a scindé l'exploitation du service public d'eau potable entre trois sociétés délégataires. Une société d'économie mixte créée pour la circonstance, sous le nom de société anonyme de gestion des Eaux de Paris (Sagep), était en charge de la production et du transport de l'eau jusqu'à la capitale. La distribution, la facturation et le recouvrement ont été délégués par un contrat d'affermage à deux entreprises privées pour une durée de 25 ans : la Compagnie des Eaux de Paris, filiale du groupe Veolia s'occupait de la rive droite et la société Eau et Force Parisienne des Eaux, filiale du groupe Suez de la rive gauche. L'objectif était de créer une émulation entre les deux délégataires. Le service de l'eau nécessitait à l'époque des investissements importants, le réseau ayant été insuffisamment entretenu par le passé[11].

Hormis les trois délégataires chargés de la production et de la distribution d'eau potable, la Ville de Paris disposait de plus, d'un centre de recherche, d'expertise et de contrôle des Eaux de Paris (Crecep).

[11] Eau de Paris : retour vers le public. Publié par Eau de Paris. Mai 2014.

En définitive, pas moins de cinq entités (les deux délégataires ; la Sagep ; la Section de l'Eau de Paris et le Crecep) intervenaient à un titre ou à un autre dans la gestion du service d'eau potable à Paris.

En 2008, la Ville de Paris a souhaité mettre fin à la délégation de la gestion du service public d'eau potable. Elle a donc décidé de ne pas renouveler les contrats de délégation de service public de distribution d'eau potable lors de leur échéance, à la fin de 2009. Souhaitant réorganiser l'ensemble de la filière, elle a par ailleurs mis fin par anticipation à la concession octroyée à la Sagep, pour la production d'eau potable. Le Crecep a également été dissout.

Ainsi, au terme de cette réorganisation, le service public de l'eau à Paris a été structuré autour de deux pôles essentiels à compter du 1er janvier 2010 :

- la Ville, autorité organisatrice du service public de l'eau qui définit la politique de l'eau et en fixe les grands objectifs mis en œuvre par l'opérateur unique qu'elle a constitué à cet effet. Elle contrôle l'activité de ce dernier ;
- la régie Eau de Paris qui est l'opérateur public unique, chargé de gérer le service public industriel et commercial de l'eau et qui a été créée sous la forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, à caractère industriel et commercial. Elle rend compte à l'autorité organisatrice de l'accomplissement de ses missions.

Les relations entre la Ville et la régie sont formalisées dans le cadre d'un contrat d'objectifs d'une durée de cinq ans. Le dernier contrat d'objectifs est entré en vigueur le 1er janvier 2015.

À Paris, 2,2 millions d'habitants sont desservis par le réseau public d'eau potable. Si on inclut les personnes présentes quotidiennement à Paris, pour des raisons touristiques ou économiques, ce sont de l'ordre de 3 millions d'usagers qui sont desservis chaque jour.

Eau de Paris est ainsi la première régie publique locale en matière de service d'eau en France.

Si ses statuts adoptés en Conseil de Paris par délibération des 24 et 25 novembre 2008, modifiés par délibération des 19 et 20 mars 2012, définissent bien que l'objet de la régie est de gérer le service industriel et commercial de l'eau, ils prévoient également des missions élargies notamment que « *l'établissement pourra accomplir toute opération et toute action, dans les domaines financier, technique, industriel, commercial des services aux particuliers et aux personnes morales, mobilier et immobilier ainsi qu'en matière de valorisation environnementale, économique et sociale de son objet, pouvant se rattacher directement ou indirectement à cet objet* ».

Le Conseil d'administration qui constitue l'organe délibérant d'Eau de Paris, compte 18 membres ayant voix délibérative dont 13 conseillers de Paris ; 2 représentants du personnel ; 2 représentants d'associations, en l'occurrence UFC Que Choisir et France Nature Environnement et 1 membre de l'Observatoire parisien de l'eau (une commission extra-municipale créée en 2006 par le maire de Paris).

Au 31 décembre 2014, Eau de Paris comptait 925 salariés.

Plusieurs caractéristiques distinguent le service de l'eau à Paris de celui des autres grands services en charge de l'alimentation en eau potable sur la métropole du Grand Paris :

- Le réseau d'eau potable desservant la Ville de Paris est alimenté pour moitié par des eaux de surface prélevées dans la Seine et dans la Marne, et pour moitié par des eaux souterraines captées dans le milieu naturel dans un rayon de 150 kilomètres autour de la capitale et acheminées par un réseau de 470 kilomètres d'aqueducs. Ceci modifie en partie la nature du patrimoine productif, les usines de traitement étant différentes ainsi que la politique menée concernant la protection de la ressource.

- L'autorité organisatrice est constituée d'une seule commune et non d'un syndicat de communes ; de ce fait, les choix politiques de la Ville de Paris sont très prégnants sur l'activité de l'opérateur.
- Le réseau de canalisations est situé en zone urbaine très dense, ce qui augmente les contraintes de chantier lors des travaux du fait d'un règlement de voirie particulièrement exigeant.
- Une autre grande particularité du réseau parisien est d'être à 87 % accessible dans les égouts et les galeries.

Tableau n° 3 : Principales caractéristiques comparées des grands opérateurs de l'eau potable sur le territoire de la MGP

	Nombre d'habitants	Nombre d'abonnés	Longueur du réseau (en km)	Nombre d'emplois	Nombre d'habitants/ abonné	Indice de consommation (m^3/ml/an)	Nombre moyen m^3 /abonné
Sedif	4 400 000	570 000	8 400	1 522	7,7	28	420
Paris	2 265 000	93 372	2 097	925	24,3	86	1 846
SEPG	605 000	59 047	990	96	10,2	34	567

Source : CRC (à partir des RPQS 2014)

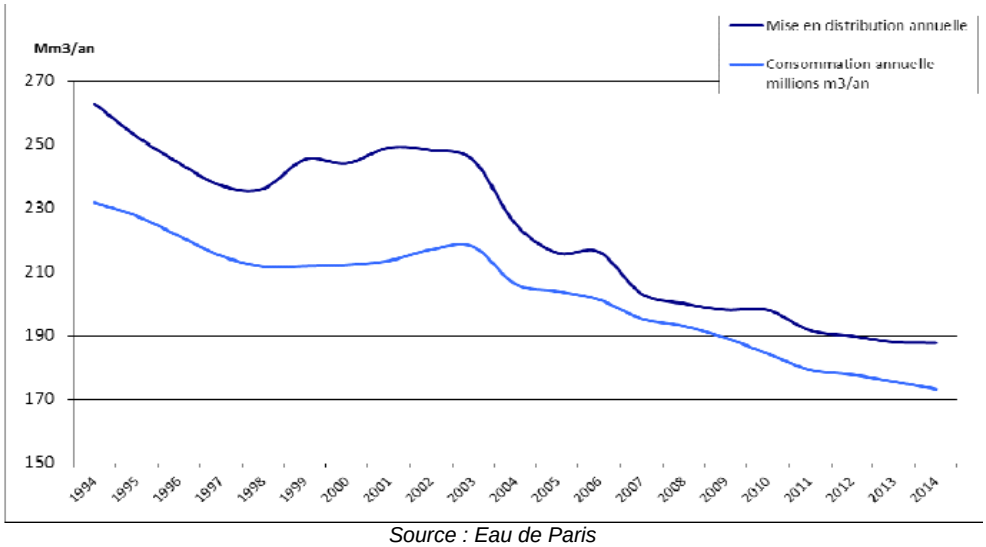
Les 2,2 millions d'habitants représentent 93 000 abonnés. Ils sont desservis par un réseau de 2 100 kilomètres de canalisations. Avec plus de 23 habitants par abonné, Eau de Paris est caractérisé par une clientèle d'immeubles collectifs, très majoritaires dans la Ville, qui disposent généralement d'un abonnement par immeuble et non d'un abonnement par foyer.

Ainsi, la régie avec 170 millions de m^3 facturés sur l'année, soit 30 % de moins que le Sedif, possède un réseau 4 fois plus court et elle compte 6 fois moins d'abonnés. Les écarts avec le syndicat des eaux de la Presqu'Île de Gennevilliers sont moindres, mais ce dernier distribue des volumes 5 fois inférieurs à la régie Eau de Paris, il possède un réseau 2 fois plus court et compte 1,5 fois moins d'abonnés.

3.2. La baisse continue des consommations d'eau

Comme l'ont constaté les autres acteurs d'Île-de-France, la consommation d'eau potable à Paris est orientée à la baisse depuis le début des années 1990. Sur les 10 années entre 2004 et 2014, Eau de Paris a enregistré une diminution des volumes consommés par ses abonnés de 25 %. Sur la même période, la baisse des consommations enregistrée au Sedif a été de 12,2 % et de 15,6 % au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Graphique n° 2 : Évolution des volumes distribués et consommés de 1994 à 2014



Source : Eau de Paris

On enregistre une stabilisation des volumes consommés depuis 2013 au Sedif et depuis 2015 sur la presqu'île de Gennevilliers. À Paris, la baisse a été moins importante en 2015 que les années précédentes, notamment du fait de la canicule de l'été.

Tableau n° 4 : Évolution des volumes d'eau totaux consommés entre 2011 et 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011
Sedif	244,3	238,3	238,6	239,5	243,8	- 0,20 %
Paris	179	177	174,9	172,4	171,5	- 4,19 %
SEPG	34,9	34,7	33,9	33,5	33,5	- 4,01 %
Total	**458,2**	**450**	**447,4**	**445,4**	**445,4**	**- 2,79 %**

Source : CRC (à partir des RPQS)

D'après l'observatoire parisien de l'eau[12], cette baisse de consommation, alors même que la population parisienne a augmenté de 5 % dans les 10 dernières années, procède d'évolutions profondes des modes de vie, comme l'évolution du tissu économique parisien ou le développement d'appareils électroménagers économes en énergie ou l'évolution des comportements, et elle semble devoir se poursuivre dans les années à venir.

En effet, le même observatoire relève que dans un pays comme l'Allemagne, il est observé des consommations d'eau de 70 litres par personne et par jour, bien inférieures à celles que l'on connait à Paris, de plus de 120 litres par personne et par jour. De plus, le développement des usages de l'eau non potable à Paris pourrait se faire en partie en substitution de l'eau potable.

Pour tenter de mieux anticiper les besoins à venir, la régie Eau de Paris a commandé une étude sur l'évolution de la consommation en eau potable aux horizons 2030-2050, menée par la société Ernst & Young en partenariat avec Météo France.

Les premiers résultats confirment une tendance à la baisse des consommations d'eau potable mais avec un ralentissement attendu de cette tendance.

[12] L'observatoire parisien de l'eau est une commission extra-municipale créée en 2006 par le maire de Paris. Il s'agit d'un lieu d'échange et de réflexion, ayant pour vocation en émettant des avis consultatifs, d'aider les élus parisiens qui doivent répondre aux attentes des usagers dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Cette étude confirme le niveau actuel de consommation de près de 130 litres par jour et par personne pour les résidents parisiens et le compare à ce qui est observé dans plusieurs pays européens : la consommation est estimée à 115 litres par jour et par personne en Allemagne et à 108 litres par jour et par personne à Copenhague, qui s'est fixé pour objectif de ramener ce volume à 90 litres en 2025.

Concernant l'évolution de la consommation des activités professionnelles, l'étude considère que les projections d'activités, notamment en matière de tourisme, induisent plutôt une hausse de la consommation.

Par ailleurs, l'étude a pris en compte les effets météorologiques sur la consommation. La modélisation des impacts selon trois scénarios de projections climatiques, jugés probables par le GIEC et fournis par Météo France, a permis de montrer que l'hypothèse ayant le plus d'incidence prévoit une augmentation moyenne de la consommation de l'ordre de 2 % du fait du réchauffement climatique à l'horizon 2050. Mais les probabilités de canicules très intenses augmentant, le risque d'apparition de pics réguliers de consommation, en hausse de 15 à 20 %, augmente aussi.

3.3. Une alimentation en eau sécurisée

3.3.1. L'origine diversifiée de l'eau potable

Le premier niveau de sécurisation de l'alimentation en eau est lié aux origines diversifiées des ressources.

L'eau potable de Paris provient pour moitié d'eau d'origine souterraine prélevée au niveau de 102 points de captage répartis dans quatre grandes zones que ce soit au sud (les eaux étant alors captées dans les bassins de la Vanne, de la Voulzie, du Loing et du Lunain) ou à l'ouest de la capitale (pour les eaux captées dans les bassins de l'Avre et de l'Eure). La majeure partie de ces eaux est acheminée de façon gravitaire vers Paris par trois aqueducs principaux, ces trois vecteurs distincts représentant un élément de sécurité.

Les sources exploitées par la régie sont le plus souvent des émergences naturelles.

Les prélèvements opérés sont sans effet sur les niveaux des nappes. La loi du 6 mars 1917, déclarant d'utilité publique la dérivation des sources de la région de Provins a prévu un mécanisme de compensation d'impact. Outre le réseau d'adduction des eaux vers Paris, un second réseau, dit de restitution, permet de refouler de l'eau à partir de la Seine pour la déverser dans les rivières à l'aval immédiat des points de captage.

En effet, les prélèvements de la régie peuvent impacter l'alimentation des rivières, dans la mesure où la régie prélève des émergences naturelles, qui si elles n'étaient pas ainsi prélevées rejoindraient les rivières. Ceci justifie qu'Eau de Paris, en période de sécheresse, reverse dans ces rivières de 10 % à 40 % des volumes disponibles à la source pour soutenir le niveau d'étiage.

En complément, et pour moitié de ses besoins environ, la Ville de Paris est également alimentée par des eaux de surface prélevées dans la Seine et son affluent la Marne.

Ces eaux de surface sont vulnérables aux pollutions accidentelles, assez fréquentes, la Seine et la Marne étant des rivières navigables, et accueillant sur leur tracé, de l'amont à l'aval de Paris, de nombreuses industries.

Au contraire, les eaux souterraines ont une qualité moins dégradée que les eaux de rivière, tant du point de vue des pollutions microbiologiques que chimiques. La plupart des ressources souterraines utilisées par Eau de Paris n'entraîneraient, en effet, pas de conséquences majeures pour la santé humaine en cas d'ingestion directe[13].

Alimentées par un transfert des eaux de pluie ou de rivières au travers des sols, les eaux souterraines sont davantage protégées que les eaux de rivière, ce qui les rend globalement moins vulnérables aux polluants. Toutefois, situées en zone rurale, dans des secteurs où l'agriculture occupe une part majoritaire des surfaces, ces ressources souterraines voient de plus en plus leur qualité affectée par les pratiques agricoles, notamment sur les paramètres « nitrates » et « pesticides ». Certaines ressources peuvent également être ponctuellement dégradées par des épisodes de turbidité et de contamination bactériologique en cas de précipitations importantes ou lors de la réalimentation hivernale des nappes.

Grâce à leurs périmètres de protection, elles sont largement à l'abri des principales pollutions accidentelles.

Encadré n° 1

La protection de la ressource

Les obligations des producteurs d'eau potable en matière de protection de la ressource sont encadrées par l'article L.1321-2 du code de la santé publique qui dispose qu'un acte portant déclaration d'utilité publique doit délimiter des périmètres de protection autour des points de prélèvements, afin d'assurer la protection de la qualité de l'eau.

Trois types périmètres sont prévus en fonction du degré d'éloignement du point de captage et des conditions locales :

- le périmètre de protection immédiat, qui concerne le terrain situé aux abords de la source et acquis par la Ville de Paris. Toute activité autre que celles directement liées à l'exploitation de la ressource, y est interdite afin d'éviter tout risque de pollution par infiltration ou par déversement : en 2016 Paris dispose ainsi de 850 ha[14] ;
- le périmètre de protection rapproché à l'intérieur duquel les activités sont réglementées ou interdites ;
- le cas échéant, le périmètre de protection éloigné qui peut également être soumis à des restrictions d'usage.

L'objectif de ces périmètres est de protéger des pollutions accidentelles et ponctuelles sans toutefois permettre d'éliminer toutes les pollutions diffuses.

Les 102 points de captages d'eau souterraine et les 2 prises d'eau de rivière d'Eau de Paris sont regroupés en 15 ensembles de captage pour l'établissement des périmètres de protection.

Les limitations d'usage peuvent s'organiser dans le cadre de démarches contractuelles. Ainsi Paris favorise une gestion écologique de ses terrains, visant à favoriser l'agriculture biologique. En 2015, la régie accompagne 108 agriculteurs sur plus que 8 800 hectares.

[13] Sauf peut-être ponctuellement pour certaines d'entre elles, quand leur turbidité a beaucoup augmenté après d'importants épisodes pluvieux (Observatoire parisien de l'eau du 4 février 2014. Note sur les évolutions du schéma d'alimentation parisien).

[14] Source : observatoire parisien de l'eau le 16 avril 2016 -Protection de la ressource en eau potable-les enjeux.

L'article 3.1 des statuts de la régie lui confie la gestion durable des ressources en eau souterraine et superficielle qu'elle exploite.

L'état d'avancement des déclarations d'utilité publique de protection des captages est mesuré par l'indice d'avancement de la protection de la ressource en eau qui est un indicateur réglementaire. En 2015, l'état d'avancement est de 73 %. En 2015, les arrêtés de déclarations d'utilité publique ont été pris pour 5 captages, ils ont été arrêtés et mis en œuvre pour 6 captages et les dossiers ont été déposés en préfecture et sont en cours d'instruction pour les 4 autres derniers captages. Le contrat d'objectifs fixe une cible d'avancement de 100 % en 2020.

La stratégie pluriannuelle adoptée par la régie consacre 4,4 M€ en investissement à la protection de la ressource pour la période 2016-2021 dont 30 % pour les acquisitions foncières et plus de 50 % à la clôture des périmètres sourciers ; auxquels s'ajoutent 5 M€ de dépenses d'exploitation, dont 40 % sont destinés aux démarches relatives aux déclarations d'utilité publique et 30 % aux actions auprès des agriculteurs.

Eau de Paris est l'un des acteurs présents sur les territoires de la Beauce et de la Brie en mesure d'engager des négociations avec les agriculteurs sur le changement des pratiques agricoles et elle participe ainsi à l'amélioration de la qualité des eaux souterraines autour des champs captants.

Par ailleurs, des préoccupations liées à la sécurisation de l'approvisionnement en eaux de la capitale et plus largement de l'ensemble de l'agglomération parisienne ont conduit à retenir une organisation faite d'interconnexions des réseaux à l'échelle de la métropole du Grand Paris entre les principaux organismes, que sont la régie de Paris, le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif) et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG).

3.3.2. Des installations de production nécessairement sur-capacitaires

Si en sortie d'usine, les eaux de rivières présentent des caractéristiques conformes aux normes sanitaires actuelles, ce résultat s'obtient au prix de chaînes de traitement complexes[15]. Ainsi deux usines situées à Orly, pour les eaux captées en Seine et à Joinville-le-Pont, pour le traitement des eaux de la Marne, produisent la moitié de l'eau potable distribuée à Paris.

Malgré les actions engagées pour préserver la ressource, la dégradation des eaux souterraines par les pollutions diffuses d'origine agricole, a imposé, entre 2004 et 2008, la mise en place d'unités de traitement y compris pour les eaux souterraines approvisionnant la capitale, afin de continuer à respecter, les limites de qualité exigées par l'évolution de la réglementation.

Ces évolutions ont mis fin au schéma historique qui séparait les eaux de rivières obligatoirement traitées par des filières complexes et les eaux souterraines qui pouvaient être distribuées après une sélection des ressources et une simple chloration.

Le schéma de production évolue encore avec la mise en service prévue d'une installation de désinfection par rayons ultraviolets à la porte d'Arcueil. L'objectif est de garantir la qualité microbiologique des eaux du Loing à l'égard d'un risque de présence de parasites sur lesquels le chlore n'est pas efficace et d'un risque de contamination en cours de transport.

[15] Observatoire parisien de l'eau du 4 février 2014. Note sur les évolutions du schéma d'alimentation parisien.

Les coûts du traitement de cette ressource autrefois potable représentent de l'ordre de 20 % du coût de production (pour la moitié de l'eau produite), ils pourraient encore augmenter et même doubler si l'évolution des taux de nitrates faisait dépasser les seuils autorisés et entraînait la nécessité de dénitrifier l'eau.

Tableau n° 5 : Production des usines principales d'Eau de Paris

Usine	Orly	Joinville-le Pont	Saint Cloud	Aqueduc	Hay les Roses	Total
Vecteur	Seine	Marne	Avre	du Loing	Vanne	
Production moyenne (m^3/j)	130 000	120 000	58 000	130 000	100 000	538 000
Capacité de production (m^3/j)	300 000	300 000	100 000	150 000	150 000	1 000 000

Source : CRC à partir des bilans du contrat d'objectifs

La forte diminution des consommations d'eau, observée sur les 20 dernières années, a eu un impact important sur les capacités de l'outil de production. Elle a conduit à fixer les capacités des installations de traitement des eaux d'origine souterraine en dessous des limites hydrauliques des aqueducs de transport et à fermer l'usine d'Ivry en 2010. Les capacités de production de la Ville de Paris restent néanmoins excédentaires.

La production journalière moyenne représente 54 % des capacités de production.

Un certain niveau de surcapacité de production est nécessaire pour des raisons de sécurité d'approvisionnement. En effet, à un instant donné toutes les unités de production ne sont pas opérationnelles à 100 % (travaux, entretien, défaillance technique) et il est admis un taux moyen de disponibilité des installations de 80 %.

De plus, la consommation d'eau n'est pas régulière et les installations doivent être en mesure de produire les consommations de pointe évaluées à 150 % de la consommation moyenne[16]. Le dimensionnement des installations doit également permettre d'assurer la continuité du service notamment en cas de crise sur un vecteur d'approvisionnement.

Les capacités de production de la régie Eau de Paris lui permettent de rechercher des contrats de vente d'eau en gros auprès de différentes communes de la petite couronne.

L'eau produite est ensuite acheminée vers cinq grands réservoirs[17] situés autour de Paris. D'une capacité variant entre 90 000 m^3 et 420 000 m^3, ces réservoirs sont affectés aux deux grands réseaux principaux : le réseau haut et le réseau bas.

Quatre réservoirs plus petits, d'une capacité comprise entre 500 m^3 et 6 000 m^3, sont affectés aux réseaux particuliers (Belleville, Montmartre, Belleville cuve, Montmartre), alimentant les points culminants de la capitale.

Enfin, l'eau est distribuée au travers d'un réseau de 2 000 kilomètres de canalisations.

[16] Agence de l'eau Seine Normandie. Rapport sur l'état des lieux de l'alimentation en eau potable en Île-de-France, il précisait « à l'échelle régionale, la production permet d'assurer une pointe de 1,9 fois le besoin moyen. Cette valeur est largement supérieure aux coefficients de pointe communément observés, qui sont autour de 1,3-1,4. Les réseaux sont généralement dimensionnés de manière à assurer un coefficient de pointe de 1,5, voire 1,7 en considérant la pointe exceptionnelle, de période de retour de l'ordre de 10 ans. » Août 2012.

[17] Réservoirs de Montsouris, Ménilmontant, Les Lilas, L'Haÿ-les-Roses et Saint-Cloud.

3.3.3. Un revêtement extérieur des canalisations contenant de l'amiante présent sur 30 % du réseau

Une caractéristique particulière du réseau d'eau potable de Paris tient au fait que la plupart des conduites sont situées en égout (82,5 %) ou en galerie (6,5 %) et qu'elles sont donc visitables, permettant d'avoir une bonne connaissance du patrimoine de distribution ainsi que la surveillance continue du réseau.

Ainsi, l'entretien et la rénovation réguliers sont privilégiés au renouvellement des canalisations. L'article IV.6.1 du contrat d'objectifs prévoit *« un entretien systématique et préventif de manière à éviter l'aggravation des désordres constatés ou prévisibles. La régie Eau de Paris met en œuvre un programme de visite systématique des ouvrages hydrauliques, prévoyant la recherche et la réparation des fuites, permettant au système d'alimentation en eau potable d'atteindre l'objectif de rendement fixé »*. Des synergies avec la section de l'assainissement de Paris sont recherchées pour la recherche de fuites et les interventions nécessaires.

Il est plus difficilement envisageable de réaliser des travaux souterrains en tranchée ouverte pour une simple vérification. Le renouvellement est plus systématique dans les cas de réseaux enterrés. Cela explique pour partie que les taux de renouvellement soient plus élevés en moyenne sur les autres réseaux urbains.

Tableau n° 6 : Évolution comparée de l'indicateur réglementaire P107.2 de renouvellement du réseau

		2011	2012	2013	2014	2013 (moyenne services urbains)
P107.2	Sedif	0,39%	0,47%	0,52%	0,57%	0,56%
Renouvellement	Paris	0,24%	0,48%	0,43%	0,39%	
Réseau	SEPG	0,88%	0,80%	0,84%	0,79%	

Source : CRC à partir des RPQS

Toutefois, le fait que le réseau soit en galerie change la nature des travaux de renouvellement par rapport aux opérations classiques en terre. En effet, les interventions impliquent la création de puits d'accès qui imposent des opérations de terrassement. Ces puits sont répartis sur le parcours du réseau pour limiter la manutention des tuyaux en galerie et pour gérer les changements de direction du réseau. De plus, ces travaux sont plus consommateurs de main d'œuvre car les interventions ne peuvent être mécanisées. La configuration contrainte des chantiers impose également la pose de tuyaux de longueur inférieure (5 mètres) à celle généralement observé dans le cas de réseaux enterré (12 mètres) et nécessite l'utilisation de pièces d'accastillage et de supportage absents en terre. Eau de Paris estime à 25 % le surcoût lié à l'intervention en égout[18].

Par ailleurs, la plupart des conduites d'alimentation datant de la période haussmannienne, près de 95 % sont en fonte. Il s'agit d'un réseau court même pour un réseau urbain, avec une forte densité de branchements. En conséquence, le diamètre des canalisations est un peu plus élevé qu'au Sedif par exemple, pour lequel 90 % du réseau est constitué de canalisations d'un diamètre inférieur à 300 mm contre 80 % à Paris.

Par ailleurs, ce réseau connait sur un tiers de sa longueur une pollution à l'amiante.

[18] Réponse de la régie Eau de Paris au questionnaire n° 2 de la chambre.

En effet, de l'amiante a été découverte en mai 2011, dans le glutinage protégeant de la corrosion les conduites d'eau potable installées dans les égouts de Paris. Le glutinage est un revêtement bitumineux en brai de houille contenant de l'amiante dans environ 60 % des cas, ces deux composantes étant des cancérigènes reconnus. Cette technique de protection des canalisations en fonte contre l'érosion en atmosphère très humide a été utilisée entre les années 1949 et 1997, avant d'être abandonnée par la suite à cause l'interdiction de l'utilisation de l'amiante[19]. On estime qu'un tiers du réseau est amianté[20], soit 700 kilomètres de canalisations environ d'Eau de Paris seraient concernés par cette pollution. Cette estimation est ajustée au gré des diagnostics préalables aux interventions.

Si la présence d'amiante ne présente aucun risque sanitaire pour les consommateurs, il peut en présenter un pour les opérateurs lors des interventions de maintenance ou de renouvellement du réseau[21] exposés à leur insu et sans protection, à ces agents cancérigènes, notamment entre 1997 (date d'interdiction de l'utilisation de l'amiante) et 2011 (date de la découverte de cette pollution).

Deux situations d'exposition des agents peuvent être distinguées :

- Le travail direct sur des conduites d'eau recouvertes de glutinage. Notamment un chantier-test, réalisé par le laboratoire d'études des particules inhalées (LEPI)[22], à la demande d'Eau de Paris dans le cadre de sa démarche de caractérisation des risques, a imposé le meulage du glutinage ou des opérations de tronçonnage de conduites glutinées. Ces opérations, réalisées par deux opérateurs différents ont provoqué l'émission d'une quantité importante de fibres d'amiante (2 200 et 6 000 fibres par litre d'air lors du meulage ; 2 797 et 2 965 fibres par litre d'air lors du tronçonnage), bien au-dessus de la valeur limite d'exposition, établie à 100 fibres par litres en 2014 et qui a été abaissée à 10 fibres par litre en 2015. Ces fibres mettent des semaines voire des mois à se déposer et la simple circulation en égout, après la fin des travaux, est dangereuse.

  En conséquence, certains travaux, comme le remplacement de canalisations, doivent donc faire l'objet d'un plan de retrait d'amiante. Ces travaux de retrait doivent être réalisés par des entreprises certifiées. Aussi, en octobre 2012, à titre conservatoire, des instructions de précaution ont été données au personnel et il était interdit d'intervenir sur tous les matériaux suspects de type produits noirs de revêtement de surface. Toutefois les agents pouvaient circuler en égout, et travailler comme d'habitude sur les parois dépourvues de glutinage.

- La simple circulation en égout peut être aussi dangereuse selon les secteurs visités. Lorsque le glutinage recouvrant les conduites est en bon état, le risque est très faible, mais le glutinage peut à certains endroits se détacher et tomber en plaque et en poussière au moindre choc de la tête avec le casque ou aux frottements lorsque les agents passent le long d'une grosse conduite dans une galerie étroite. Localement les débris libérés contiennent de la poudre de rouille, des particules de brai-de-houille et des fibres d'amiante.

[19] Décret n° 96-1132 du 24 décembre 1996.

[20] Source : Document de la régie Eau de Paris produit à la chambre le 16 novembre 2016, relatif aux coûts des réseaux et branchements, p. 7.

[21] Source : Document de la régie Eau de Paris produit à la chambre le 16 novembre 2016 relatif aux coûts des réseaux et branchements, p. 7.

[22] Rapport n° 2012/A/19 du LEPI, dit « chantier Alésia ».

Trois ans après la mise en évidence et 17 ans après la dernière pose de glutinage, soit le 3 avril 2014, instruction a été donnée aux équipes de suspendre les interventions dans les conduits étroits où le glutinage a été utilisé et dans lesquels les frottements sont inévitables en conservant la possibilité de descendre avec un appareil de protection respiratoire adapté pour réaliser des opérations en urgence.

L'article IV.6.3 du contrat d'objectifs de 2015, impose à Eau de Paris, outre la mise en œuvre de toutes les dispositions prévues par la réglementation pour prévenir les risques liés à la présence d'amiante, et concernant notamment la protection des personnels, d'établir un plan d'actions qui prévoit la réduction du risque lié à l'amiante. Ce plan s'appuie sur une évaluation périodiquement actualisée de l'état des revêtements contenant de l'amiante, des mesures régulières dans l'air, des travaux de confinement, de retrait ou de remplacement des conduites ainsi que la gestion des déchets contenant de l'amiante. La Ville de Paris a été destinataire dudit document présenté, au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'Eau de Paris le 17 février 2015.

La circulaire du 28 juillet 2015, relative aux dispositions applicables en matière de prévention du risque d'exposition à l'amiante dans la fonction publique, rappelle que la responsabilité de chaque employeur public de l'État, territorial ou hospitalier, s'exerce, d'une part, à l'égard des agents placés sous son autorité, des usagers du service public pouvant être accueillis dans ses locaux et sur ses sites, et d'autre part, en tant que donneur d'ordres, à l'égard des salariés d'entreprises extérieures intervenant dans ses locaux. Dans ce cadre, chaque employeur public est tenu à une obligation de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des agents publics placés sous son autorité.

Des mesures de formation, de prévention et de suivi des agents exposés ainsi que d'information des salariés des entreprises prestataires et le recours à des entreprises certifiées ont progressivement été mises en place.

En dehors des surcoûts sur les travaux réalisés par des tiers, évalués à 17 % des coûts d'entretien des conduites de distribution d'eau et des travaux de réfection de voierie pour la régie[23], et des surcoûts liés à la formation, à l'équipement ou au suivi médical renforcé des agents exposés, les conséquences sanitaires très retardées de l'exposition à l'amiante (20 à 40 ans) font courir à la régie publique, du fait d'une découverte tardive et donc d'une prise compte retardée de cet élément dans la gestion des risques professionnels, un risque financier difficilement évaluable. Il serait lié à d'éventuels recours contentieux, dans lesquels la responsabilité d'Eau de Paris pourrait être engagée.

3.4. Un service de qualité

3.4.1. La qualité du service mesurée au travers d'indicateurs réglementaires

À la suite du rapport public thématique sur la gestion des services d'eau et d'assainissement publié en 2003 par la Cour des comptes qui recommandait la mise en place d'indicateurs de performance, permettant aux collectivités d'améliorer leur niveau de connaissance du service, la réglementation a évolué. Ainsi, le décret du 2 mai 2007[24] définit les indicateurs de la qualité du service devant figurer dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable (RPQS) imposé par l'article L. 2224-5 du CGCT.

[23] Débat d'orientation budgétaire de la régie Eau de Paris pour 2017.

[24] Codifié à l'annexe V des articles D. 2224-1 à 3 du CGCT.

Ces indicateurs sont au nombre de 17, dont trois sont descriptifs. Ils sont regroupés en 3 thèmes : la gestion financière et patrimoniale, la performance environnementale et le service à l'usager (voir tableau en annexe n° 2). Ils constituent le socle minimum de connaissance indispensable à l'autorité organisatrice pour exercer sa mission et permettent d'assurer l'information de l'usager.

L'examen des rapports d'activité du délégataire et des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau potable depuis 2010 a permis de s'assurer que ces indicateurs sont suivis régulièrement.

Une comparaison entre services de l'eau au travers de ces seuls indicateurs n'est pas dénuée d'intérêt mais elle doit être faite avec une certaine prudence. En effet, plusieurs facteurs indépendants de la qualité de la gestion peuvent expliquer les écarts observés.

Il est tout d'abord difficile de s'assurer d'une stricte et semblable application par les trois services des méthodes de calcul imposées par la réglementation.

Par ailleurs, des caractéristiques structurelles propres à chaque service peuvent justifier des différences marquées. L'exemple des indicateurs de qualité du réseau est révélateur. La régie Eau de Paris offre une structure de réseau atypique, qui se reflète dans les indicateurs réglementaires. Son réseau, particulièrement court du fait de la densité d'abonnés desservis et donc du nombre de branchements par kilomètre de réseau, est mécaniquement à l'origine d'un indice linéaire de perte bien plus élevé que ceux observés au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et au Sedif qui obtient le meilleur résultat.

À l'inverse, le taux de rendement est également un indicateur essentiel de la qualité du réseau pour lequel la régie Eau de Paris obtient un meilleur résultat que les deux comparateurs. Ce très bon niveau de rendement peut, quant à lui, s'expliquer par le fait que le réseau parisien est beaucoup plus court et majoritairement situé en égout et donc plus facilement accessible pour détecter et réparer les fuites qu'un réseau enterré, cas du Sedif et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Les trois acteurs connaissent pour cet indicateur un résultat supérieur à la moyenne observée sur les réseaux urbains.

Tableau n° 7 : Évolution comparée des indicateurs de qualité du réseau

		2011	2012	2013	2014	FNCCR 2013 *
P104.3	Sedif	89,65	88,92	88,49	88,33	
Rendement	Paris	91,7	92,3	91,7	91,5	85.3
Réseau (en %)	SEPG	86,6	87,88	88	89,6	
P106.3	Sedif	9,48	9,95	10,2	10,5	
Indice linéaire	Paris	19,5	19,5	23,4	22,6	11
de pertes (m^3/km/j)	SEPG	15,5	13,5	13,5	11	

** moyenne services urbains - Source : CRC (à partir des RPQS des organismes)*

La fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), à l'origine d'une analyse comparative des services d'eau potable à partir des données de 2013, est également conduite à limiter la portée de certains de ces rapprochements. Il en est ainsi, par exemple, pour le respect de l'engagement du délai pour l'ouverture des branchements ou bien du taux d'occurrence des interruptions de service non programmées.

Enfin, le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur le prix de l'eau et de l'assainissement, publié en février 2016, recommande d'engager une démarche d'expérimentation avec plusieurs collectivités en vue de déployer de nouveaux indicateurs dès 2018, avec pour objectif d'accroître la transparence des rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable.

3.4.2. Une qualité de l'eau effective

Dans le respect de l'article L. 1321-1 du code de la santé publique, la mission première attendue d'un exploitant est la fourniture d'une eau potable.

Les normes de la qualité de l'eau sont fixées par une directive européenne[25] de 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine traduite en droit français notamment par les articles R. 1321-1 et suivants du code de la santé publique.

De multiples paramètres sont ainsi surveillés par l'exploitant sous l'égide de l'agence régionale de santé. La plupart d'entre eux sont regroupés dans les deux indicateurs réglementaires représentatifs de la qualité microbiologique et physico-chimique de l'eau. Ces indicateurs, très encadrés, ne souffrent pas des difficultés d'interprétation relevées précédemment.

Tableau n° 8 : Le suivi des indicateurs de qualité de l'eau

En %		2011	2012	2013	2014
P101.1	Sedif	99,89	99,87	99,93	99,98
Conformité	Paris	99,6	99,9	99,93	99,86
microbiologique	SEPG	100	99,83	100	100
P102.1	Sedif	99,83	99,89	99,87	99,91
Conformité	Paris	100	99,7	99,93	99,97
physico-chimique	SEPG	99,7	99,92	100	99,7

Source : CRC (à partir des RPQS des organismes et FNCCR analyse comparative services d'eau potable 2013)

Durant toute la période examinée, l'agence régionale de santé a constaté la qualité de l'eau produite sur les critères de conformités bactériologique et physico chimique, la conformité vis-à-vis de la teneur en nitrates et de la présence de pesticides.

3.4.3. Une qualité du service rendu à l'usager difficile à comparer

L'eau potable est à la fois un produit (l'eau répondant à un standard de qualité sanitaire) et un service : sa mise à disposition est garantie 7 jours sur 7 et 24h sur 24, sécurisée en tout point du territoire desservi, aux bonnes conditions de pression.

En conséquence, outre les indicateurs de qualité de l'eau, le service rendu à l'usager est notamment apprécié au regard de trois autres indicateurs réglementaires.

[25] Directive n° 98/83/CE du 3 novembre 1998.

Tableau n° 9 : Évolution des indicateurs relatifs à la qualité du service rendu à l'usager

						FNCCR
		2011	2012	2013	2014	2013 (moyenne services urbains)
P151.1	Sedif	3,69	4,57	3,43	2,51	
Fréquence interruptions	Paris	0,22	0,37	0,25	0,3	**2,4**
non programmées (pour mille abonnés)	SEPG	1,05	1,36	1,8	1,17	
P. 152.1	Sedif	100 %	99,04 %	98,32 %	98,84 %	
Taux de respect délai d'ouverture des	Paris	100 %	100 %	100 %	100 %	**99,2**
branchements des nouveaux abonnés	SEPG	100 %	100 %	100 %	100 %	
P155.1	Sedif	3,69	3,84	5,25	5,66	
Taux de réclamations écrites (pour mille)	Paris	1,33	0,64	0,95	0,7	**4,2**
	SEPG	40	16,7	19,5	21,3	

Source : CRC (à partir des RPQS des organismes et FNCCR analyse comparative services d'eau potable 2013)

Pour mesurer la continuité du service d'eau potable, le taux d'interruptions de service non programmées comptabilise les coupures survenues sur le réseau et dont les abonnés concernés n'ont pas été informés au moins 24h à l'avance. Plus le nombre d'abonnés rapporté au nombre de kilomètres de réseau est important, meilleur est l'indicateur, ce qui explique sans doute en partie le bon score de la régie Eau de Paris[26]. Toutefois la définition même de l'indicateur en affecte la comparabilité. Il convient surtout de regarder, par organisme, son évolution dans le temps. Il est relevé toutefois que le SEPG obtient de meilleurs résultats que la moyenne observée par la FNCCR auprès des services urbains.

La satisfaction de la clientèle est quant à elle en partie appréciée par le taux de réclamations écrites. Le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers connait un taux de réclamation supérieur au maximum observé par la FNCCR pour les services en milieu urbain, car le taux calculé par le délégataire ne correspondrait pas à la définition qui en est donnée dans le décret de 2007, intégrant toutes les demandes émanant des usagers. Pour 2015, le taux recalculé serait de 4,24.

La composition de la clientèle d'abonnés de la régie Eau de Paris, quant à elle, faite de syndics de copropriétés et de bailleurs explique en partie sa performance. S'il a progressé entre 2011 et 2014 pour le Sedif, il a été divisé par deux entre 2014 et 2015, passant de 5,66 à 2,64 grâce au déploiement de la télérelève.

3.4.4. La satisfaction clientèle régulièrement évaluée

Chaque année, la régie Eau de Paris réalise une enquête de satisfaction auprès de plus de 1 000 usagers résidents parisiens et non-résidents travaillant à Paris contactés par essentiellement par internet. Ainsi en 2013, 96 % des usagers de la régie Eau de Paris se sont déclarés satisfaits du service public de l'eau, 94 % en 2014 et 91 % en 2015.

Cette préoccupation de la mesure de la satisfaction de l'usager est partagée par les autres opérateurs. Ils ont également mis en œuvre des mesures de la satisfaction de la clientèle qui sont reprises dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service.

Ainsi, par comparaison, le Sedif a mis en place depuis 2002, l'observatoire de la qualité du service public de l'eau pour mesurer la satisfaction des usagers de ce service au moyen

[26] Rapport d'étude comparative de services d'eau potable publié –Données 2013. FNCCR.

d'enquêtes téléphoniques réalisées par l'institut IPSOS auprès de plus de 4 000 consommateurs. En 2014, la satisfaction globale à l'égard du service de l'eau se maintient à un très bon niveau, elle est d'ailleurs en augmentation par rapport à 2013, de 91 à 94 % de satisfaction selon les cibles. Ces résultats se sont maintenus en 2015.

Pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, Suez Eau fait appel chaque année à l'institut de sondage SOFRES pour mesurer la satisfaction de ses clients. En 2014, cette enquête a été réalisée par téléphone auprès de 2 800 clients dont plus de 87 % sont globalement satisfaits des prestations.

4. LE CHOIX DE LA GESTION EN RÉGIE DU SERVICE DE L'EAU

4.1. Introduction

Aux termes de l'article L. 2224-11 du CGCT, le service de l'eau potable est un service public à caractère industriel et commercial. De manière constante, le juge administratif rappelle que les collectivités territoriales compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour en choisir le mode de gestion, public ou privé.

Cette décision appartient à l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice après avis de la commission consultative des services publics locaux. La législation prévoit simplement que la collectivité statue au vu d'un rapport présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire[27].

L'article L. 1411-1 du même code définit la délégation de service public comme étant un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, et dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

Le contrat de délégation ne se limite pas à organiser le fonctionnement du service public, mais il en délègue la gestion, donc la responsabilité, au cocontractant de l'administration, à ses risques et périls.

Il n'existe pas de définition légale ou réglementaire explicite des différents modes de délégation de service public que représentent la concession, l'affermage et la régie intéressée. Chacune de ces formules correspond à un degré plus ou moins grand de délégation du service public et du niveau d'implication de la société délégataire. La jurisprudence du Conseil d'État les a admis de manière traditionnelle comme constituant des contrats de délégation de service public. Il peut ainsi être distingué :

- La régie intéressée où la collectivité confie la gestion de l'exploitation du service public à un régisseur qui exploite le service pour le compte de la collectivité, assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. La rémunération du régisseur est calculée pour une part sur le chiffre d'affaires (garantie de recettes), qui peut être complétée par une prime de productivité tenant compte en partie de sa performance en gestion, formalisant ainsi un partage des risques entre les acteurs public et privé. Par ce type de contrat, la collectivité conserve la plus importante maîtrise du service et exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur.

[27] Article L. 1411-4 du CGCT.

- L'affermage où par contrat, le « fermier » assure la gestion et l'exploitation du service « à ses risques et périls » et se rémunère par des redevances prélevées sur les usagers et où une part est reversée à la collectivité, celle-ci continuant d'assurer la réalisation des ouvrages de premier établissement, de modernisation et d'extension du service.

- Dans les contrats de **concessions**, le concessionnaire finance, réalise et exploite les équipements (y compris de premier établissement) à ses risques et périls. Il perçoit directement les recettes auprès des usagers. Le concessionnaire agit pour son propre compte, sous le contrôle de la collectivité.

En théorie, la délégation est censée assurer de meilleures performances économiques par une réduction des coûts d'exploitation liée notamment à une mutualisation de certaines dépenses de structure et à l'effet d'expérience. Elle devrait permettre aux collectivités de bénéficier de la recherche et développement engagés par le délégataire.

Certaines collectivités, non propriétaires des installations nécessaires à la production de la totalité de leur besoin, achètent de l'eau potable en gros et assurent la distribution en délégation par un contrat indépendant (cas du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers) ou bien en régie (cas de la commune de Viry-Châtillon).

4.2. Une concurrence très réduite sur le marché de l'alimentation en eau potable

Quel que soit le nombre de choix apparents s'offrant à une collectivité, le domaine de l'alimentation en eau potable est caractérisé par un niveau de concurrence très réduit qui peut être soupçonné d'être préjudiciable au prix final de l'eau pour l'usager.

Ainsi, si la loi prévoit qu'un contrat de délégation de service public ne puisse pas durer au-delà de 20 ans afin qu'une remise en concurrence régulière puisse s'organiser[28], rien de tel n'est prévu dans le cas des régies qui quel que soit leur niveau de performance peuvent perdurer indéfiniment. La comparaison de scénarios régie/DSP tend toutefois à se généraliser au moment du renouvellement des contrats de délégation et permet d'exercer une forme de pression concurrentielle sur les candidats.

Par ailleurs, si depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin de 1993, les délégations de service public sont soumises à une procédure de publicité, l'autorité délégante au terme des négociations, choisit le délégataire, sans que soit nécessairement définis des critères de mieux-disance. Et les équilibres économiques sur lesquels reposent finalement la signature du contrat sont de toutes les façons rarement vérifiés sur la durée du contrat.

Quoi qu'il en soit, le marché est oligopolistique. Veolia et Suez Eau dominent le marché de la gestion déléguée de l'eau potable, devant la SAUR. Ces trois opérateurs gèrent 67 % des services d'eau potable dont plus de la moitié est attribué à Veolia, un quart à Suez et 15 % à la SAUR. Les petits opérateurs indépendants se partagent moins de 3 % du marché.

D'un autre côté, l'article 137 du code des marchés publics prévoyait que « le code des marchés publics n'est pas applicable aux marchés passés par les entités adjudicatrices pour l'achat d'eau ». Cette disposition correspondait à transposition en droit interne de l'article 26 la directive 2004/17[29] au motif qu'en matière d'achat d'eau il y a « nécessité de s'approvisionner auprès de sources proches du lieu d'utilisation ». Ces marchés publics peuvent donc être valablement conclus de gré à gré par le pouvoir adjudicateur[30].

[28] L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, prévoit que « dans le domaine de l'eau potable (…), les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'État, à l'initiative de l'autorité concédante, des justificatifs de dépassement de cette durée. ».

[29] Directive 2004/17 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

[30] Cette disposition est reprise à l'article 15 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

La DGCCRF, dans un texte communiqué à la mission CGEDD à l'occasion de ses travaux sur le prix de l'eau potable et de l'assainissement, précise son appréciation de la situation de concurrence :

« *Les services de la DGCCRF ont mené une enquête de juillet 2014 à mars 2015 qui a permis d'examiner une cinquantaine de renouvellements de délégations de service public (DSP) lancées par les collectivités locales détentrices de la compétence en matière d'eau et ce, dans sept régions différentes. Celle-ci a conduit au constat d'une faible intensité concurrentielle sur le secteur, illustré par un taux élevé de reconduction des titulaires sortants de l'ordre de 85 %. En outre, les éléments relevés dans le cadre de cette enquête montrent un comportement souvent peu offensif de la part des éventuels concurrents présents à l'échelle nationale. Ceux-ci s'abstiennent parfois de déposer une offre lors des consultations, quand bien même ils disposent des capacités techniques et financières pour le faire. De manière générale, l'enquête permet d'observer que les petites et moyennes entreprises tentent régulièrement de concourir, mais qu'elles ne parviennent pas à s'implanter face aux majors du secteur qui restent détenteurs de la majorité des DSP (Veolia, Suez, et dans une moindre mesure Saur). Malgré cette situation, il faut souligner une tendance récente à la conclusion de contrats plus avantageux au profit des collectivités délégantes, marqués par des durées plus courtes de 12 ans en moyenne sur les renouvellements de DSP examinés, ainsi que par des tarifs plus attractifs de l'ordre de - 26 % pour des prestations de service équivalentes. Il semble que ce soit l'argument d'un possible retour en régie publique qui explique ce résultat, exploité par les collectivités comme un moyen de pression alternatif à l'intensité concurrentielle faible du secteur*. »

4.3. Le choix du changement de mode de gestion

Depuis 2001, Paris s'est engagé dans un processus de recherche d'économies dans la gestion de ses services publics et d'une meilleure transparence de l'utilisation des redevances par les délégataires, ce qui l'a amené à réviser le cadre contractuel de gestion du service d'eau établi en 1985. La priorité donnée à la performance économique du service a conduit à décider un regroupement des missions au sein d'un opérateur unique.

Dès novembre 2007, à l'occasion de la campagne électorale, le maire de Paris avait déclaré son intention de recréer une régie de l'eau dans l'hypothèse où il serait réélu[31].

4.3.1. Les études préalables : un accompagnement nécessaire

En sa qualité d'autorité organisatrice du service public, la Ville a fait réaliser plusieurs études, sur une période de trois ans entre septembre 2005 et novembre 2008, date de l'adoption de la délibération fixant les principes de la réorganisation de la gestion de l'eau à Paris[32].

Leur montant s'est établi à 0,9 M€, réparti en 0,76 M€ de prestations externalisées et 0,14 M€ représentant la rémunération des collaborateurs de la Ville ayant travaillé sur le projet, auquel s'ajoute 0,3 M€ d'études pour la mise en place du nouveau mode de gestion[33].

[31] Voir notamment le site internet Eau de Paris où la recréation de la régie est expliquée en ces termes : « *Le choix du retour en régie était à la fois une décision politique, annoncée publiquement par Bertrand Delanoë dès la campagne électorale des municipales de 2008 - l'eau, bien essentiel, doit être géré par la puissance publique - et une décision de bonne gestion.* ».

[32] Réponse au point 1.3 du questionnaire n° 1 adressé par la chambre à la Ville de Paris.

[33] Réponse au point 1.4 du questionnaire n°1 adressé par la chambre à la Ville de Paris.

En reprenant l'activité en gestion directe, la Ville de Paris poursuivait en fait trois objectifs identifiés lors d'une première enquête :

- une meilleure maîtrise et une plus grande efficacité du service ;
- une plus grande prise en compte des préoccupations environnementales et patrimoniales ;
- une diminution des coûts du service débouchant sur une diminution de prix.

Une étude a ensuite identifié les différentes étapes constituant le service public de l'eau et a comparé 10 scénarios combinant gestion directe et délégation de service public. Trois d'entre eux ont été retenus sur la base de la volonté affichée de la Ville de conserver la maîtrise de la production de l'eau, considérée comme une activité stratégique, et ont fait l'objet d'une analyse comparative approfondie. Ont ainsi été étudiés :

- la combinaison d'une gestion en régie pour la production et d'une délégation de service public pour la distribution et la relation avec l'usager ;
- une variante du scénario précédent avec le maintien de la relation « usagers » en régie ;
- la gestion en régie personnalisée sur l'ensemble de la chaîne des valeurs.

Le dernier scénario comportait quelques risques identifiés, notamment une moindre mutualisation des moyens avec d'autres services d'eau, qui existe dans le cadre de services délégués. Un risque de surcoût en phase de transition avait également été identifié.

Malgré ces réserves, et une évaluation économique ne permettant pas de départager nettement les scénarios, le modèle « tout régie » a été considéré comme le plus pertinent.

Il confère une bonne lisibilité à la gouvernance et une meilleure maîtrise du service par la collectivité, il permet notamment d'assurer la transparence sur les modalités de formation du prix de l'eau. Ce scénario se caractérise également par une absence d'interface entre des acteurs différents permettant de réaliser des gains de productivité.

Deux études ont été engagées en 2008, consacrées aux enjeux liés à un changement éventuel de mode de gestion. Ces études, qui comportaient une revue sociale recensant les risques encourus dans le cadre de la reprise du personnel des délégataires et un audit des biens informatiques utilisés pour la distribution de l'eau, avaient repéré les principaux sujets de négociation avec les délégataires sortants.

Malgré cette identification des risques de la phase de transition entre gestion déléguée et publique, Paris n'a pu échapper à des difficultés au moment de la mise en place de la régie.

4.3.2. La mise en œuvre de la régie : les grands défis de la transition

Le changement de mode de gestion de la production et de la distribution s'est effectué sans rupture pour l'usager, en mai 2009 pour la production, et au 1er janvier 2010 pour la distribution. Cependant, Eau de Paris a connu, à ses débuts, des difficultés liées aux conditions d'exploitation du service et à la reprise des personnels des anciens distributeurs.

La Sagep disposait d'un patrimoine en propre, mobilier et immobilier, et de biens immatériels. La Ville de Paris est devenue actionnaire de la Sagep à 100 % par le rachat de l'ensemble des parts minoritaires (30 %) et a doté la régie de l'ensemble de ces actions. La régie a alors intégré la Sagep par fusion. Ceci a permis une transmission universelle de patrimoine et le transfert des biens nécessaires à l'activité de la gestion de l'eau ainsi que les droits et obligations associés sur ce patrimoine, de même que l'ensemble des contrats, marchés, conventions, contentieux et tous droits et obligations de nature contractuelle. Puis la Sagep a été automatiquement dissoute.

Si Eau de Paris a continué de sous-traiter certaines activités, l'ensemble du service, du captage de la ressource à la distribution et à la gestion des abonnés, est géré directement par la régie et ses salariés.

Des systèmes d'informations incompatibles

Du fait de la répartition de la gestion du service entre plusieurs délégataires, pour la distribution notamment, les systèmes d'information utilisés ceux-ci étaient incompatibles entre eux. Leur gestion était mutualisée au sein de chacun des deux groupes privés, à la fois du point de vue des ressources informatiques et humaines, au sein de services informatiques centraux, ou d'entreprises extérieures sous-traitantes. Ces systèmes informatiques n'étaient pas facilement séparables de ceux utilisés par les deux groupes. Il s'est avéré que les équipements mis en place sur chaque rive n'étaient pas utilisables sans le recours aux systèmes informatiques de leurs concepteurs.

En conséquence, il a été nécessaire de passer des marchés transitoires, de gré à gré, avec les anciens délégataires.

Le transfert des dispositifs de « télérelevé »

La plupart des compteurs d'eau des abonnés de la régie sont équipés d'un système de télérelève qui permet de relever automatiquement, en temps réel, la consommation réelle et non plus estimée des abonnés. Ce système est à la base de la facturation des abonnés.

Concernant ces équipements, chacun des délégataires avait développé sa propre technologie, sans contrainte de coordination ni d'interopérabilité. Il s'est avéré que les équipements installés sur chaque rive n'étaient pas utilisables sans le recours aux systèmes informatiques et aux personnels dédiés au sein des deux groupes délégataires.

Faute de systèmes interopérables et ouverts, les mises en concurrence ultérieures relatives aux équipements, aux solutions de télérelevé ou à leur exploitation étaient fortement contraintes ou rendues très onéreuses en cas de changement de technologie ou de fournisseur sur une partie ou la totalité du réseau.

L'adoption des règles de la comptabilité publique

L'outil de gestion comptable de la Sagep, suffisant pour ses besoins de comptabilité privée, n'était pas adapté à la comptabilité publique et à la séparation des rôles entre l'ordonnateur et le comptable. C'est pourquoi l'acquisition d'un système d'information comptable et budgétaire dédié a été décidée dès juin 2008.

Conjugué à la méconnaissance des règles comptables publiques par les équipes, l'outil mal adapté a contribué à créer un allongement très important des délais de paiement des fournisseurs, bien au-delà du délai réglementaire. Depuis 2014, Eau de Paris, ayant retrouvé des délais de paiement plus conformes à la réglementation, n'est plus contrainte de verser des intérêts moratoires liés à ces délais anormalement longs.

Des transferts partiels des personnels

Finalement, 155 salariés de Veolia sur 347 et 73 salariés de Suez sur 165 ont intégré la régie Eau de Paris au 1er janvier 2010. Les personnels transférés l'ont été quasiment tous sans leur encadrement managérial, ni les structures fonctionnelles de gestion ou de cadrage technique, une grande partie d'entre eux exerçant une activité mutualisée et ne relevant pas à part entière du système parisien. Il s'en est suivi une perte de connaissance et de compétence sur ces domaines importants, lors du transfert.

Une harmonisation des statuts de l'ensemble des salariés, a également été nécessaire, qu'il s'agisse de la grille de rémunération, du régime indemnitaire, du régime de retraite et de prévoyance ou d'autres avantages sociaux. Cette démarche a entraîné des augmentations de masse salariale de + 2,5 % à + 1,5 % selon les années, en plus de l'évolution tendancielle des dépenses de personnel, alors qu'elles étaient plafonnées à + 2 % dans le contrat d'objectifs d'Eau de Paris.

Aujourd'hui, la phase de transition semble passée et les difficultés ont été surmontées.

Le nouveau système d'information des ressources est opérationnel depuis le 1er janvier 2013.

Le passage en opérateur public unique a permis de mettre fin aux chevauchements de fonctions et de métiers que l'on constatait lorsqu'il y avait trois délégataire. Cela a permis d'économiser les coûts de transactions entre les entités, liés à cette organisation complexe.

De plus, le changement de régime fiscal, la baisse des dotations aux amortissements, les économies obtenues lors des mises en concurrence de marchés de travaux ou de prestations de services et la récupération des marges des anciens délégataires ont permis de financer en partie les coûts de transition liés à la création de l'établissement public estimés à près de 30 M€.

4.4. Le contrat d'objectifs entre la Ville de Paris et la régie

Dans l'introduction du premier contrat d'objectifs signé entre la Ville de Paris et sa régie, il est rappelé que : « *Le choix d'une gestion directe du service public de l'eau par un opérateur unique et public constitué à cet effet marque une rupture profonde dans l'organisation du service public de l'eau dans la capitale. Il se fonde sur un principe politique fort : l'eau, bien commun, doit relever d'une pleine maîtrise publique dans sa gestion. (…) Ce faisant, la Ville de Paris se donne pour objectif d'offrir, dans une perspective soutenable de moyen et long terme, la meilleure eau au meilleur coût par une gestion transparente et ouverte*. »

La Ville entend garder toutes ses prérogatives d'autorité organisatrice du service et elle a su contourner bon nombre des inconvénients traditionnellement attribués à la régie tels que le risque de perte de maitrise du service notamment pour ce qui est de la tarification et de la politique des investissements.

Ainsi, la Ville a conclu un contrat d'objectifs facultatif avec sa régie dès sa création afin de définir les rôles respectifs de l'autorité organisatrice et de son opérateur.

À Paris, le prix de l'eau est au cœur du pilotage du service. Le choix de la régie contrairement à celui d'une délégation de service public visait notamment à éliminer l'effet de rente sur le prix de l'eau. Le premier contrat qui accompagnait le changement de mode de gestion a permis en 2011 une baisse de 8 % du prix de l'eau pour l'usager et la collectivité s'est engagée sur la stabilisation du prix de l'eau. Cette contrainte est retracée dans les contrats qui lient la Ville à sa régie (*cf. Infra*).

La Ville conserve un rôle central sur la gestion du service. Les statuts d'Eau de Paris, approuvés par le conseil de Paris le 24 novembre 2008, prévoient en leur article 3.2 que la politique, les activités et les investissements de l'établissement soient encadrés par la Ville de Paris et retracés dans un contrat conclu avec cette dernière. C'est le Conseil de Paris qui nomme les membres du conseil d'administration, organe de délibération et de pilotage de la régie et désigne le ou la directeur(trice) général(e) qui « *assume l'essentiel des risques juridiques et pénaux en lieu et place de la collectivité ; recrute et licencie, préside la Commission d'appel d'offres et passe les marchés*[34] ». De plus, la Ville adopte le règlement du service public de l'eau, qui fixe les droits et obligations des abonnés du service.

Ledit contrat est un contrat d'objectifs, il décrit les quatre compétences réservées à la Ville :

- la représentation du service auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales : La ville de Paris est garante de la pérennité des ressources en eaux souterraines et superficielles utilisées pour l'alimentation en eau des Parisiens. À ce titre, la représentation de la Ville au comité de bassin Seine-Normandie, aux commissions locales de l'eau, aux syndicats de rivières, ou à tout autre organisme ayant des objectifs en matière de protection et d'amélioration des ressources en eau, est assurée par l'élu(e) et les services municipaux en charge de la politique de l'eau ;
- la stratégie de communication vers les usagers et les abonnés : La Ville de Paris est aussi chargée de la communication. Celle-ci porte notamment sur l'organisation du service public de l'eau, son bon usage, son prix et sa qualité ;
- la gestion des situations de crise ;
- les relations internationales de la solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement : l'engagement d'actions de solidarité pour l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations des pays en voie de développement, dans le cadre de la loi Oudin, relève de la Ville.

Le contrat assigne par ailleurs à la régie 10 grands objectifs : garantir un approvisionnement en eau de qualité, en toute circonstance ; placer l'usager au cœur du service de l'eau ; assurer une gestion rigoureuse et transparente ; garantir l'accès à l'eau ; assurer la performance du réseau et des installations ; maintenir un haut niveau d'entretien et de valorisation du patrimoine ; développer une vision prospective du système d'alimentation en eau ; offrir un modèle d'entreprise socialement avancée ; mettre en œuvre un système de management certifié et écologiquement responsable et accompagner les évolutions du service de l'eau non potable.

Chaque objectif est décliné en plusieurs actions assorties d'indicateurs de mesure de la performance. Une valeur cible a été déterminée pour chaque indicateur. La régie s'engage à mettre en place les actions propres à lui permettre d'atteindre la valeur cible de chaque indicateur en fin de contrat. Le contrat précise les indicateurs et les tableaux de bord à renseigner par l'opérateur pour permettre à la Ville d'évaluer la qualité du service rendu à l'usager.

Il est relevé que sept responsables différents se sont succédés à direction générale de l'établissement public entre 2010 et la fin de 2016.

[34] Eau de Paris : retour vers le public. Publié par Eau de Paris. Mai 2014.

Tableau n° 10 : Principales caractéristiques comparées des modes de gestion

Autorité organisatrice (AO)	Sedif	Ville de Paris	SEPG
Mode de gestion	DSP	Régie	DSP
Opérateur	Vedif	Paris	Eau et Force
Groupe d'appartenance de l'opérateur	Veolia Eau	-	Suez Eau
En contrat avec l'AO depuis	1923	2010	1947
Nature du contrat entre AO et opérateur	de DSP	d'objectifs	d'affermage
Période couverte par l'ancien contrat	1962-2010	2010-2014	1991-2015
entrée en vigueur du contrat en cours	01/01/2011	01/01/2015	01/07/2015
Durée	12 ans	5 ans	12 ans
Renégociations prévues tous les	3 ans	5 ans	3 ans

Source : CRC

5. LES GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU

Les opérations financières du service de l'eau sont réparties entre la régie et le budget annexe de l'eau de la Ville de Paris. Ils disposent chacun d'une comptabilité administrative propre, tenues selon les modalités de l'instruction budgétaire et comptable M49 ainsi que d'un compte de gestion tenu par les comptables publics.

Tableau n° 11 : Répartition des recettes et charges du service public de l'eau entre la Ville de Paris et sa régie en 2015 (hors recettes pour comptes de tiers)

(en M€)	EDP	BAE
Recettes	232,406	2,565
Dépenses	196,333	2,020
Solde	36,073	0,545

Source : CRC à partir des comptes de résultat figurant dans les comptes de gestion

Les comptes de la régie Eau de Paris (EDP) et du budget annexe de l'eau (BAE) de la Ville de Paris sont examinés successivement.

5.1. La situation financière d'Eau de Paris

5.1.1. La fiabilité des comptes

Les comptes de la régie ne reflètent pas la situation financière de la seule activité de production et de distribution d'eau potable. Ils intègrent entre autres, toute l'activité de production et de distribution de l'eau non potable (*cf. infra*).

Dans son rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la régie Eau de Paris[35], la chambre régionale des comptes avait recommandé de « *procéder à l'audit du système d'information budgétaire et chercher les solutions pour se conformer aux exigences légales de séparation des opérations budgétaires pour ses diverses activités* ».

[35] Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Île-de-France relatif à la régie Eau de Paris – 27 juin 2014.

La régie Eau de Paris estime satisfaire à ses obligations en la matière « *en s'appuyant sur l'outil analytique qu'elle a développé depuis 2013* » séparant les différentes activités : eau potable, eau non potable et autres activités concurrentielles. À tout le moins, ces données restant confidentielles, cette solution ne satisfait pas aux obligations de transparence et d'information des usagers. En effet les rapports d'activité de la régie comme le rapport sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement présentent une situation financière qui va au-delà du service public de l'eau.

La chambre prend note que la régie Eau de Paris s'engage à produire les données financières pour l'année 2016, de façon à identifier celles qui correspondent au service public de l'eau potable.

De plus, la chambre relève les difficultés qui existent pour analyser l'évolution de la situation financière de la régie entre 2010 et 2015 du fait d'erreurs ou de changements d'imputation pour différentes recettes ou dépenses, notamment relatives aux redevances (*cf. infra*).

Il est noté dans les comptes de gestion, l'absence de compte de résultat et de bilan entre 2009 et 2012.

Par ailleurs, les contrats d'objectifs successifs fixent un certain nombre de contraintes de gestion à la régie qui sont suivies dans les comptes administratifs et non dans les comptes de gestion.

Pour ces raisons, il a été choisi de faire l'analyse de la situation financière à partir des comptes administratifs qui présentent de manière séparée la section d'exploitation et la section d'investissement.

Tableau n° 12 : Évolution des produits et charges dans le compte administratif

Section Exploitation (en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	360,991	355,474	370,481	359,279	362,148	355,558
Dépenses	284,997	280,307	307,656	308,611	325,179	319,485
Solde d'exécution	**75,994**	**75,167**	**62,825**	**50,668**	**36,969**	**36,073**

Source : CRC à partir des comptes administratifs

5.1.2. Le montant des redevances

Le compte administratif comptabilise en recettes et en dépenses la plupart des taxes et des redevances supportées par le service de l'eau. Deux cas de figure peuvent se présenter : ou bien la régie les facture et les perçoit sur les usagers pour le compte de différents organismes publics, ou bien elle est elle-même directement redevable de certaines de ces redevances et les refacture aux usagers, comme la réglementation le prévoit. Six types de redevances peuvent ainsi être distingués.

Certaines redevances reviennent à l'agence de l'eau Seine Normandie (AESN) :

- les redevances assises sur les prélèvements d'eau ;
- les redevances assises sur les pollutions émises (les redevances pour pollution domestique notamment) ;
- les redevances pour modernisation des réseaux d'assainissement.

L'agence de l'eau perçoit ainsi des redevances auprès de l'ensemble des usagers et les redistribue sous forme d'avances et de subventions pour financer les ouvrages et actions qui contribuent à préserver les ressources en eau et à lutter contre les pollutions.

- la redevance pour soutien d'étiage est perçue par l'établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs depuis 2013 pour financer les dépenses d'entretien, d'aménagement et d'exploitation des ouvrages contribuant à réguler l'étiage.
- la taxe pour le développement des voies navigables, qui est reversée à Voies Navigables de France (VNF) pour l'entretien de son réseau, ne contribue pas au service de l'eau potable.

Ces taxes et redevances représentent plus de 130 M€ par an pour les abonnés d'Eau de Paris et sont soumises à TVA. Comptablement, elles constituent d'une part une recette pour le service du fait de leur facturation au consommateur final. Puis elles sont reversées aux organismes et collectivités, et deviennent alors également une dépense pour le service. Le principe de gestion de ces redevances est de parvenir à un équilibre, a posteriori, entre les charges enregistrées et les produits constatés dans les comptes.

Enfin, les redevances d'assainissement, pour la collecte, le transport et le traitement des eaux usées, sont reversées à la Ville et au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap). Ces opérations sont enregistrées dans des comptes de classe 4 (comptes de tiers) et ne figurent donc pas dans les recettes ou les dépenses de la régie.

Sur la période examinée, la chambre a rencontré quelques difficultés pour établir les dépenses et les recettes de la régie hors redevances.

Ainsi, dans les comptes de la régie Eau de Paris, en 2010, une erreur d'imputation en dépense de la redevance pour pollution domestique fait qu'elle est comptabilisée comme une redevance pour modernisation des réseaux. En 2011, une erreur d'imputation, en recette cette fois, fait qu'une part de la redevance pour modernisation des réseaux est comptabilisée comme « la contre-valeur taxe sur les consommations d'eau potable ». En 2011 également, il a été nécessaire de régulariser des « trop payés » de 2010 sur les redevances pour pollution et modernisation des réseaux, en comptabilisant des produits exceptionnels, pour un montant de 6,6 M€. En 2012, une erreur d'imputation sur les charges à payer de 2011 desdites redevances fait qu'il a été décidé d'apurer les comptes concernés par un mandat et de constater une recette d'un même montant en produit exceptionnels, pour 20,6 M€. En 2013, les deux redevances en question, passent d'une comptabilisation en dépenses au compte 6371, à un enregistrement en atténuation de recettes aux comptes 701 et 706. Cette succession d'erreurs nuit à la lisibilité des comptes produits.

Il apparait donc mécaniquement un écart dans les comptes de la régie chaque année, entre les redevances perçues et les redevances reversées qui affecte son résultat d'exploitation.

Tableau n° 13 : Écart entre les montants des redevances perçues et ceux des redevances versées

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Recettes redevances	**136,00**	**138,23**	**155,48**	**138,49**	**136,73**	**134,88**	**839,81**
Dépenses ou atténuation de recettes	**142,61**	**132,30**	**141,96**	**135,97**	**144,69**	**135,05**	**832,59**
Solde Redevances dans résultat d'exploitation	**- 6,61**	**5,92**	**13,52**	**2,52**	**- 7,96**	**- 0,18**	**7,40**

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Pour analyser la gestion du service de l'eau, il convient en conséquence de s'affranchir des variations des taxes et redevances en recettes comme en dépenses pour ne conserver que les produits et charges dont Eau de Paris a la maîtrise.

Tableau n° 14 : Évolution des recettes et dépenses d'exploitation hors taxes et redevances

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Recettes	224,99	217,25	215,00	220,79	225,41	220,68	- 1,9 %
Dépenses	142,39	148,00	165,70	172,64	180,49	184,43	29,5 %
Solde	82,60	69,25	49,30	48,15	44,93	36,25	- 56,1 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

5.1.3. Les dépenses et les recettes d'exploitation de la régie Eau de Paris

Des dépenses en forte progression depuis la création de la régie

L'évolution des dépenses totales de la section de fonctionnement hors redevances a été soutenue, puisqu'atteignant près de 30 % entre 2010 et 2015, soit 5,5 % de progression moyenne annuelle. La progression des dépenses, très forte au moment de la création de la régie, devrait se stabiliser maintenant qu'Eau de Paris a atteint son rythme de croisière. Dans le nouveau contrat d'objectifs, la Ville a d'ailleurs fixé à 1 % la progression des charges à caractère général en moyenne annuelle sur la durée du contrat. Et il est relevé qu'en 2015, l'évolution totale des dépenses de fonctionnement a marqué une inflexion : alors que ces charges progressaient de plus de 4 % par an sur la durée du précédent contrat, elles n'ont augmenté que de 2 % en 2015.

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses de la section d'exploitation hors redevances

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Dépenses	142,39	148,00	165,70	172,64	180,49	184,43	29,5 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Quatre postes de dépenses représentent les deux tiers des dépenses de la section d'exploitation et évoluent ensemble sur la période étudiée de plus de 40 %.

Tableau n° 16 : Les dépenses du budget d'exploitation d'Eau de Paris

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
606 achats non stockés	12,065	13,396	13,905	15,483	13,837	14,506	20,2 %
615 entretien et réparations	6,376	8,167	16,473	15,377	14,294	14,539	128,0 %
012 charges de personnel	63,128	65,899	71,131	72,801	74,75	75,684	19,9 %
Amortissements (6811)	6,8	7,305	15,465	13,96	17,433	20,031	194,6 %
Sous total	88,369	94,767	116,974	117,621	120,314	124,76	41,2 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Les charges de personnel représentent à elles seules 40 % des dépenses d'exploitation. Elles ont progressé de 20 % entre 2010 et 2015, notamment du fait de la progression des effectifs entre 2010 et 2013, liées à un renfort des fonctions « support » afin d'accompagner les évolutions liées à gestion publique et aux changements d'organisation, à l'évolution « mécanique » de ces dépenses, imposée par le statut des personnels, de plus de 2 % par an et à l'harmonisation des systèmes de prévoyance. Depuis 2013, les « fonctions support » voient leurs effectifs se réduire. De plus, l'intégration des métiers a permis des gains de productivité qui se traduisent désormais par une érosion des effectifs.

Par ailleurs, le patrimoine remis à la régie provient dans sa très grande majorité des trois délégataires de service public qui géraient l'ensemble du réseau de production, transport et distribution avant 2010. Ce patrimoine a été construit ou renouvelé par les délégataires et amorti selon la technique de l'amortissement de caducité. Au moment où la régie reprenait l'ensemble du patrimoine, celui-ci était donc, dans sa très grande majorité, déjà totalement amorti.

En conséquence, le montant des amortissements inscrit chaque année au budget est relativement faible (par rapport à la valeur brute du patrimoine) et concerne surtout les investissements réalisés par la régie elle-même.

De ce fait, si le montant des amortissements représente en conséquence depuis 2010 une faible part des dépenses d'exploitation, la progression en est dynamique du fait des investissements réguliers qui sont pratiqués (*cf. infra*).

Tableau n° 17 : Évolution des dépenses d'amortissement

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Amortissements (6811)	6,8	7,305	15,465	13,96	17,433	20,031	194,6 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Sur la section d'investissement, les dépenses d'équipement concernent en premier lieu le réseau de distribution et les réservoirs pour plus d'un tiers des sommes investies par la régie depuis sa création. Viennent ensuite les travaux qui concernent les captages et les aqueducs (14 % du total) puis la modernisation des usines, notamment pour le traitement des eaux souterraines (11 %). Les investissements réalisés pour la création de la régie ont représenté pour leur part plus de 10 % des montants engagés.

Des recettes marquées par la baisse régulière des ventes d'eau potable

La croissance des dépenses sur la période examinée, n'est pas compensée par la dynamique des recettes. Au contraire celles-ci sont plutôt orientées à la baisse.

Tableau n° 18 : Évolution des recettes de la section d'exploitation hors redevances

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Recettes HR	224,99	217,25	215,00	220,79	225,41	220,68	- 1,9 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

L'érosion des volumes consommés, conjuguée à une politique de prix maitrisée et stabilisée conduit à une baisse régulière des recettes de ventes d'eau potable.

En effet, les recettes d'exploitation semblent difficiles à stabiliser notamment parce que la part des ventes d'eau potable qui représente plus de 80 % du chiffre d'affaires de la régie est en baisse de 10 % depuis 2010.

Tableau n° 19 : Les recettes liées aux ventes d'eau potable

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Total ventes d'eau	**199,917**	**190,728**	**180,231**	**183,681**	**180,837**	**179,166**	**- 10,4 %**

Source : CRC à partir des comptes administratifs de la régie Eau de Paris

Dès le premier contrat d'objectifs, était inscrite la contrainte d'un prix stabilisé. Ainsi l'article IV.3 stipulait que « *la Régie Eau de Paris s'engage à prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir la stabilité du prix de vente de l'eau potable, pendant toute la durée du présent contrat. (…) ce prix de vente ne dépassera pas le prix plafond de 1,0464 € HT/m³. De même, les principaux tarifs applicables aux abonnements ordinaires et individuels définis ci-dessus ne dépasseront pas, pendant toute la durée du contrat, les tarifs en vigueur à la date du 1er octobre 2009*. »

Le nouveau contrat d'objectifs s'inscrit dans la continuité du précédent. Il prend néanmoins en compte la baisse de la consommation d'eau potable et l'augmentation des coûts de production nécessitant d'améliorer encore davantage les performances de gestion et de rechercher des recettes nouvelles.

Contractuellement, le prix de l'eau est défini annuellement par le conseil d'administration d'Eau de Paris. Il doit demeurer à un niveau sensiblement identique à celui défini par le précédent contrat. Si une évolution devait être décidée, elle devra être strictement maîtrisée à un niveau inférieur à 2 % par an.

Cette révision annuelle du prix de l'eau, au cas par cas, sans que soit définie de formule d'indexation est une spécificité de la gestion en régie à la Ville de Paris, qui s'écarte de la pratique observée dans les services délégués.

La chambre relève que les évolutions de tarif de l'eau potable pour l'usager ne compensent pas la baisse régulière des volumes facturés.

Pour la Ville de Paris, ce mode de révision permet de débattre chaque année du prix de l'eau et de juger au cas par cas si une augmentation tarifaire se justifie. Les évolutions tarifaires ne suivent certes pas les baisses de consommations mais l'équilibre économique de la régie qui ne repose pas uniquement sur les volumes vendus, doit être envisagé globalement, en recherchant aussi d'autres leviers comme la maîtrise des charges.

Au demeurant, la Ville a lancé une étude sur la trajectoire financière d'Eau de Paris, couvrant les exercices 2013 à 2015 et visant à bâtir une vision prospective à horizon 2026, afin d'identifier les déterminants et leviers de cette trajectoire et qui nourrira notamment les réflexions sur la trajectoire tarifaire.

Tableau n° 20 : Évolution du prix de l'eau pour l'usager

(en €)	2010	jan-juin 2011	juil-déc 2011	2012	2013	2014	2015	2016
Part fixe/ an	19,72	19,72	19,72	19,75	20,41	20,61	20,61	20,61
Prix/m³ opérateur	1,0464	1,0464	0,9627	0,973	0,9892	0,9886	0,9884	0,9983
Prix/ m³ autorité organisatrice	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015
Total part variable	1,0614	1,0614	0,9777	0,988	1,0042	1,0036	1,0034	1,0133
Prix moyen du m³ pour 120 m³	**1,23**	**1,23**	**1,14**	**1,15**	**1,17**	**1,18**	**1,18**	**1,19**
Évolution n+1/n		0,0%	-6,8%	0,9%	1,9%	0,1%	0,0%	0,8%

Source : CRC à partir de documents Eau de Paris

La vente d'eau brute en gros

L'activité de vente d'eau en gros a représenté 2 M€ de recettes en 2015 soit deux fois plus qu'en 2010.

Les capacités de production et de traitement de l'eau de la régie sont supérieures aux besoins actuels des usagers de la capitale. La régie est donc en mesure de vendre de l'eau à des collectivités implantées à proximité des installations de production, de transport ou de stockage des eaux d'origine souterraine. Certaines communes de Seine-et-Marne, de l'Yonne et de l'Aube disposent historiquement de droits d'eau ou de partenariats parfois anciens, assurant une fourniture d'eau payante[36] ou à titre gracieux[37] par la régie.

[36] Commune de Saint Benoit sur Vanne ou Hôpital G. Clémenceau (31).

[37] Communes de Léchelle, Mortery, St Loup de Naud, Villemer ou Nemours en Seine-et-Marne.

Ces fournitures sont modestes. En 2015, Eau de Paris a dans ce cadre fourni 170 000 m^3 à titre onéreux et environ 420 000 m^3 à titre gratuit.

Compte tenu de ses capacités de production excédentaires, la régie, avec l'accord de la Ville de Paris, a décidé de chercher à augmenter ses ventes d'eau en gros. Toutefois, et pour ne pas risquer de mettre en péril la sécurité d'approvisionnement de la capitale, la Ville a demandé à son opérateur de ne pas fournir plus de 100 000 m^3 par jour aux communes riveraines.

Ainsi, a été signé avec la communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne, un contrat de vente d'eau en gros à partir de l'aqueduc du Loing, le 11 juillet 2013. Dans ce cadre, Eau de Paris a vendu 1,11 Mm^3 [38] en 2014 et 1,86 Mm^3 en 2015 pour un chiffre d'affaires respectivement de 0,570 et 0,926 M€.

La communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne exerçait alors la compétence « eau potable » pour les communes de Viry-Châtillon et de Grigny, regroupant 60 000 habitants. La régie Eau des Lacs de l'Essonne a été créée à cet effet. Elle assure la distribution de l'eau potable sur la commune de Viry-Châtillon depuis le 1er janvier 2011. En revanche le contrat de délégation du service de l'eau signé avec la Lyonnaise des Eaux sur la commune de Grigny prenant fin en 2018, c'est à cette date qu'il était prévu que la commune soit à son tour desservie par la régie nouvellement créée. Ne disposant pas en propre d'usine de production d'eau potable, la régie Eau des Lacs de l'Essonne doit acheter de l'eau en gros aux fins de la distribuer à ses usagers.

Illustration de la faible concurrence sur le marché de l'eau, le contrat précité est intitulé « *convention d'achat d'eau par la Communauté d'Agglomération des Lacs d'Essonne auprès de la régie Eau de Paris pour l'approvisionnement de la régie publique Eau des lacs de l'Essonne en application de l'article 137 du code des marchés publics* ».

Cet article disposait que le code des marchés publics n'était pas applicable aux marchés et accords-cadres passés pour l'achat d'eau par une entité exerçant l'activité d'exploitation d'un service d'eau potable.

Sans mise en concurrence, donc, et comme la loi le permet, ce contrat a été signé pour une durée de 30 ans, renouvelable indéfiniment par tacite reconduction par période de 5 ans.

Dans ce contrat, à la date de signature, le prix de vente du m^3 d'eau est fixé à 0,42 € HT hors redevances.

Pourtant les données analytiques d'Eau de Paris[39] présentaient un coût de revient moyen de l'eau potable en gros par m^3 produit[40] à hauteur de 0,45 €. Selon l'ordonnateur de la régie signataire du contrat, l'objectif pour Eau de Paris était d'aider la communauté des Lacs de l'Essonne à changer de mode de gestion pour leur service d'eau et à passer en régie.

Même en considérant que l'eau vendue en gros à Viry-Châtillon n'est pas potabilisée, Eau de Paris a pratiqué, dans le cadre de ce contrat, un prix qui couvre à peine ses coûts de revient complets, s'agissant d'eau de source qui supporte des coûts supérieurs à ceux de l'eau de surface pour la protection de la ressource, pour le captage et pour le transport d'eau brute.

[38] Mm^3 : Millions de m^3.

[39] Présentées dans le document intitulé « Résultat analytique 2013 » destiné à l'autorité organisatrice conformément aux dispositions du contrat d'objectifs.

[40] Hors coûts de distribution, de stockage, de transport de l'eau traité, de facturation et de relation clientèle.

La chambre relève en conséquence que ce contrat est insuffisamment protecteur des intérêts de la régie Eau de Paris : le prix de vente est trop bas au regard des coûts complets de production, la communauté d'agglomération n'a pas d'obligation, n'est tenue à aucun forfait, ni quantité minimale annuelle d'achat et n'est liée par aucune clause d'exclusivité. En contrepartie, Eau de Paris doit demeurer en mesure de fournir 6 400 m^3 par an sur toute la durée du contrat, quel que soit le volume effectivement vendu.

En 2014, l'alternance politique à Viry-Châtillon a conduit le nouvel exécutif, après un audit notamment financier de la régie Eau des Lacs de l'Essonne, à prendre contact avec la régie Eau de Paris et la société Eaux du Sud Parisien, filiale de Suez Eau, qui a une usine de production d'eau potable sur le territoire même de la commune de Viry-Châtillon, afin d'obtenir de nouvelles offres pour les achats d'eau en gros.

Le 10 décembre 2015, le conseil d'administration de la régie des Lacs de l'Essonne a choisi Eaux du Sud Parisien comme nouveau fournisseur d'eau.

Le 16 décembre, une modification des statuts a réduit le périmètre de la régie des Lacs de l'Essonne à la seule commune de Viry-Châtillon.

Depuis janvier 2016, la régie des Lacs de l'Essonne a cessé de s'approvisionner auprès d'Eau de Paris, sauf pour des besoins ponctuels. Le contrat avec la régie Eau de Paris n'a pas pour autant été dénoncé ou modifié.

D'autres demandes d'achats d'eau auprès d'Eau de Paris se sont fait jour avec Est Ensemble ou le syndicat de la presqu'île de Gennevilliers.

Il n'a pas été donné suite au projet avec Est Ensemble (*cf. infra*) pour des raisons techniques.

L'offre d'Eau de Paris, en réponse au cahier des charges du 4 juillet 2013 du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, n'a pas été retenue.

La régie Eau de Paris a, dans les deux cas, de la régie des Lacs de l'Essonne et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, saisi les tribunaux administratifs compétents, afin de contester les conditions de mise en concurrence.

Les autres recettes

La production immobilisée est devenue la troisième source de recette d'exploitation pour la régie, pour plus de 10 M€ par an depuis 2014. Elle correspond au montant des charges de personnel, de matériel et de fourniture utilisées pour la réalisation des travaux « en régie » qui étaient comptabilisés en section d'investissement et qu'une opération d'ordre entre sections permet de restituer à la section d'exploitation. Son montant résulte d'un calcul réalisé par la régie Eau de Paris. Sur les années 2014 et 2015, le montant de cette recette a triplé ce qui a permis de stabiliser les recettes totales d'exploitation de la régie. Cette hausse est consécutive à un changement d'imputation des travaux pour compte de tiers, comptabilisés à compter de 2014 en section d'exploitation, et non plus en section d'investissement.

La chambre toutefois, a, dans le tableau suivant, repris les chiffres figurant dans les comptes de la régie sans instruction complémentaire sur les modalités de calculs de ladite production immobilisée.

Tableau n° 21 : Recettes de la section d'exploitation d'Eau de Paris hors redevances

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Total ventes d'eau	**199,917**	**190,728**	**180,231**	**183,681**	**180,837**	**179,166**	**- 10,4 %**
Ventes d'eau non potable	10,008	10,247	10,008	10,988	10,672	11,179	11,7 %
Travaux pour compte de tiers		5,04	7,473	9,042	9,869	6,116	
Activités annexes et prestation service	5,99	4,272	4,029	3,7	3,819	2,751	- 54,1 %
Autres produit gestion courante				0,481	0,733	0,562	
Produit exceptionnels	0,565	6,444	0,542	2,971	1,537	2,521	346,2 %
Production immobilisée	2,878	3,251	2,835	3,865	11,921	10,877	277,9 %
Reprise sur amortissements et provisions		0,284	3,095	1,203	2,038	2,265	
Total recettes d'exploitation	**219,358**	**220,266**	**208,213**	**215,931**	**221,426**	**215,437**	**- 1,8 %**

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Les autres recettes liées pour l'essentiel aux prestations de service et études (ventes de prestations de laboratoire, d'ingénierie, de métrologie et de travaux sur le réseau de distribution). Elles apparaissent dans les comptes en diminution de moitié depuis la création de la régie. Mais elles fluctuent notamment suivant les projets urbains engagés.

5.1.4. Le faible endettement de la régie

La régie est peu endettée : l'encours total de la dette représentait 77 M€ en 2011. À la fin de l'année 2015, il s'élevait à 66 M€, avec un amortissement de 7,1 M€ et une charge d'intérêts de 1,6 M€.

L'encours est ainsi réparti :

- 59 % sont constitués d'emprunts bancaires correspondant à la reprise par la régie des emprunts souscrits par le budget annexe de l'eau de la Ville de Paris pour le financement des travaux de déplacement des réseaux liés à l'extension du tramway (39 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2015).
- 41 % sont des emprunts auprès de l'agence de l'eau Seine Normandie (27,06 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2015).

Tous les emprunts souscrits par la Ville ou la régie sont des emprunts à taux fixe ou à taux zéro (prêts de l'Agence de l'Eau Seine Normandie).

La capacité de désendettement de la régie était de 0,82 an en 2011 et de 1,2 ans en 2015. Elle se situe donc à un niveau bien inférieur au maximum fixé par les contrats d'objectifs (inférieur ou égal à 5 ans en 2014, puis inférieur ou égal à 7 ans en 2020).

5.1.5. L'évolution du résultat d'exploitation et les perspectives financières

L'examen des données financières de l'établissement pour la période de 2010 à 2015 montre une double tendance, à la contraction des recettes d'une part, et à l'augmentation des charges de fonctionnement, d'autre part. La conjugaison de ces deux tendances provoque une diminution du résultat d'exploitation hors redevances de 56 % et une baisse de la capacité d'autofinancement de – 25 %.

Tableau n° 22 : Évolution du solde de la section d'exploitation hors redevance et de la capacité d'autofinancement brute

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Solde d'exploitation hors redevances	82,60	69,25	49,30	48,15	44,93	36,25	- 56,1 %
capacité d'autofinancement brute	90,131	83,634	78,576	50,666	58,037	66,92	- 25,8 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs, rapport d'observations définitives sur Eau de Paris de 2014 et résultats analytiques d'EDP

À la fin de l'année 2014, alors que le nouveau contrat d'objectifs n'était pas encore signé, le débat d'orientation budgétaire pour l'année 2015 lançait une alarme : « *Si l'on retient l'hypothèse d'une diminution, modérée mais constante à moyen terme, de la consommation d'eau potable, de charges générales et de personnel en augmentation annuelle de 2 %, et du maintien de la formule actuelle d'indexation du prix de l'eau*[41]*, le recours à l'emprunt deviendrait nécessaire dès 2016, et l'endettement dépasserait 200 M€ en 2020. À cette date, le résultat d'exploitation de la régie serait déficitaire, s'établissant à – 2 M€.* »

Afin de contenir l'évolution du prix de l'eau, il est prévu par le contrat d'objectifs aujourd'hui en vigueur que la régie maîtrise ses charges d'exploitation et recherche tous les gains de productivité possibles. Les évolutions des dépenses de personnels comme des charges générales sont limitées sur la durée du contrat.

La maîtrise des charges d'exploitation doit permettre d'assurer un niveau d'autofinancement élevé des investissements et de mener une politique d'endettement soutenable à moyen et long termes[42].

Si les tendances, à la baisse pour les consommations d'eau potable et à la hausse pour les charges, se maintiennent sur les prochaines années, un juste équilibre devra toutefois être trouvé entre une augmentation de la part variable du prix de l'eau potable et un recours maîtrisé à l'emprunt, l'autofinancement dégagé ne suffisant plus à couvrir les investissements.

Dans le plan d'affaires à moyen terme produit par la régie à la fin de l'année 2016, il est envisagé pour 2017, une augmentation de la part variable du prix de l'eau de 0,8 %, et de 1 % pour les années suivantes. Sous ces hypothèses, sur la période entre 2015 et 2020, le résultat d'exploitation baisserait encore de plus de 50 % et la capacité d'autofinancement de plus de 20 %. Le recours à l'emprunt en 2017 pourrait être limité à 10,6 M€, et en fin de période, la durée d'extinction de la dette resterait bien inférieure à sept ans.

5.2. Les recettes et les dépenses du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris

Ayant confié la gestion du réseau de production et de distribution d'eau à trois délégataires de service public, la Ville de Paris avait supprimé son budget annexe de l'eau (BAE) et transféré l'ensemble des biens affectés au service public de l'eau au budget général.

Les délégataires assurant alors la distribution, ayant pour obligation d'entretenir et de renouveler le réseau, n'avaient pas compétence pour déplacer ces éléments en cas de travaux sur la voirie (ex : prolongement de lignes de tramways). Le coût de ces opérations était donc supporté par la Ville qui en assurait, par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage.

[41] Avec une part fixe de 50 %.

[42] Les indicateurs contractuels qui permettent de s'assurer du respect de ces engagements sont :
- le rapport entre les dépenses d'exploitation et les recettes d'exploitation ne doit pas dépasser 80 %,
- le taux d'autofinancement des investissements supérieur à 40 %,
- la durée d'extinction de la dette inférieure à sept ans.

La Ville a donc rétabli son budget annexe de l'eau au 1er janvier 2004 notamment pour retracer le financement de la réalisation des travaux de développement et de déplacements de réseaux, rendus nécessaires par les opérations d'aménagement dans la capitale. Celui-ci comprend en recettes, une fraction de vente d'eau potable (dite « part communale »).

Depuis le 1er janvier 2010, la régie Eau de Paris a repris la réalisation des travaux sur le réseau de distribution d'eau, y compris ceux effectués pour le compte de tiers. En revanche, la Ville a conservé la maîtrise d'ouvrage, engagée les années précédentes, des travaux de déplacement des canalisations dans le cadre de l'opération d'extension du tramway à l'est et au nord de Paris. Ces travaux se sont achevés dans le courant de l'année 2010. Le transfert à la régie du patrimoine et des emprunts liés à cette opération a été réalisé en 2011. Les travaux d'investissement se sont taris à partir de 2011 et à compter de 2013, le budget annexe de l'eau ne comporte plus de dépenses d'investissement.

Parallèlement, les recettes d'investissement, pour l'essentiel le produit des emprunts (30 M€ en 2010, 18 M€ en 2011) pour la réalisation des travaux de déplacement de réseaux pour le prolongement de la ligne du tramway T3, ont disparu à compter de 2012, après leur transfert à Eau de Paris.

Le budget annexe de l'eau est donc aujourd'hui un budget de fonctionnement bénéficiaire.

Depuis 2010, la Ville perçoit une part communale de 0,015 € par m^3. Son tarif n'a pas progressé sur la période étudiée. Elle constitue la seule recette du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris, à hauteur de 2,5 M€ par an environ.

Près de 90 % des dépenses du budget annexe de l'eau sont constitués de quatre postes :

La première dépense, qui s'élève à 500 000 € par an environ (soit un quart des dépenses totales), est consacrée à des actions d'aide internationale en matière d'accès à l'eau, accordées sous forme de coopération décentralisée ou de subventions à des associations.

Le deuxième poste de dépenses, quasiment au même niveau que les précédentes, correspond aux dépenses de personnel, qui sont essentiellement liées au pilotage de la régie par l'autorité organisatrice.

Près de 400 000 € par an sont consacrés aux remboursements de frais généraux au budget général et au budget annexe de l'assainissement.

Enfin, un peu moins de 20 % des dépenses correspondent aux analyses réalisées par Eau de Paris et aux études et recherches, notamment en matière de sécurisation de l'alimentation en eau potable et à la participation de Paris au programme de recherche sur les polluants urbains.

Tableau n° 23 : Évolution des principales dépenses et recettes du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015
Études et analyse	408 616	322 851	465 678	323 540	346 448
Remboursement BG et BAA	431 670	406 180	388 618	377 948	391 199
Charges de personnels	325 078	459 796	501 866	471 722	490 667
Action d'aide internationale	941 140	926 605	459 418	428 247	511 560
Autres	91 476	298 364	112 751	101 662	280 174
Total dépenses d'exploitation	**2 197 980**	**2 413 796**	**1 928 331**	**1 703 119**	**2 020 048**
Part communale	2 578 335	2 598 913	2 724 317	2 468 650	2 565 072
autres	299 219	74 273	6 532	-	-
Total recettes d'exploitation	**2 877 554**	**2 673 186**	**2 730 849**	**2 468 650**	**2 565 072**
Résultat	**679 574**	**259 390**	**802 518**	**765 531**	**545 024**

Source : CRC à partir des RPQS

Au total, chaque année, la section de fonctionnement du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris fait apparaitre un solde positif (*cf. infra*). Le solde cumulé s'élève à 3 M€ à la fin de l'année 2015.

5.3. La (non) consolidation des données financières du service public de l'eau

Dans son rapport sur la politique de l'eau de la Ville de Paris publié en 2014, la chambre soulignait que *« le rapport annuel présente le compte administratif du budget annexe de l'eau (BAE) et les comptes de la régie Eau de Paris. Les coûts supportés par chacun des budgets sont financés par les recettes de la consommation d'eau potable. (…) En l'absence de consolidation des données financières du budget annexe de l'eau et de celui d'Eau de Paris, la présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau et d'assainissement ne permet pas aux usagers de connaître le coût complet du service*. »

La chambre recommandait en conséquence, de *« présenter dans le rapport annuel des données financières consolidées afin de donner une information complète aux usagers du service.* »

À partir de l'exercice 2014, le rapport sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement présente uniquement le montant de la somme algébrique des recettes, d'une part, et des dépenses, d'autre part, des comptes du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris et de la régie, eau non potable incluse.

Cette somme algébrique n'a pas de sens économique. En effet, la somme des recettes comptabilise deux fois la part communale des ventes d'eau ou les analyses réalisées par Eau de Paris et remboursées par le budget annexe. Il ne s'agit donc pas d'une consolidation.

De plus, elle reprend la totalité des recettes et des charges de la régie Eau de Paris, alors que celles-ci ne retracent pas la situation de la seule activité « eau potable ».

Par ailleurs, l'information apportée par cette somme algébrique est aussi sans valeur ajoutée pour l'usager. Il n'est présenté aucune consolidation par grands postes de recettes et de dépenses (charges de personnel, charges générales, etc.).

En 2015, les informations financières relatives à la régie ne figurent plus dans le rapport sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement.

Seuls y figurent les sommes algébriques du total des recettes et des dépenses par section du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris et de la régie. Cela est préjudiciable à la transparence recherchée par la mise en œuvre de la réglementation et notamment l'annexe V aux articles D. 2224-1, D. 2224-2 et D. 2224-3 du CGCT.

En conséquence, la chambre réitère sa recommandation restée sans effet pertinent pour l'usager :

Recommandation n° 1 : Présenter dans le rapport annuel des données financières consolidées afin de donner une information complète sur le coût du service de l'eau potable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris a pris l'engagement de présenter dans le rapport sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement une consolidation des comptes du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris et de la régie, sans doubles compte, ni cumul des activités d'eau potable et d'eau non potable.

6. LE CALCUL COMPLEXE DU PRIX DE L'EAU

6.1. Le prix du service public de l'eau

6.1.1. Le tarif de l'eau, une redevance pour service rendu

Les services d'eau sont financés par des redevances qui sont soumises au double principe d'égalité tarifaire entre les usagers et d'adéquation entre les coûts et les tarifs.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-12-2 du CGCT, les règles relatives aux redevances d'eau potable sont établies par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales.

La fixation des tarifs ne relève toutefois pas de l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire. Le prix de l'eau payé par les usagers s'analyse juridiquement comme une redevance pour service rendu.

Aux termes de l'article L. 2224-12-4 du CGCT, toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement. Cette part fixe ne peut excéder un plafond dont les modalités de calcul sont définies par arrêté, à savoir 40 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 m^3 [43].

L'article L. 2224-12-3 du même code pose le principe de proportionnalité entre le prix du service et son coût. Ce principe a été réaffirmé par le Conseil d'État[44] qui a jugé illégale une délibération approuvant un contrat de concession du service des eaux, contrat dans lequel la tarification répercutait sur les usagers le versement par le concessionnaire de sommes sans rapport avec la valeur des prestations fournies par le concédant.

Plus récemment, et dans la continuité, le tribunal administratif de Lyon[45], a jugé que « lors de sa fixation, le prix d'une prestation ou d'un bien fourni par un service public à caractère industriel ou commercial ne peut exclusivement trouver sa contrepartie, quel que soit le mode de gestion du service, que dans le montant total des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives à la fourniture de ce service ou de ce bien, y compris, éventuellement, les dépenses de renouvellement et de modernisation du service, ainsi que la rémunération du concessionnaire lorsque le service est concédé ».

La jurisprudence a en outre précisé que le respect du principe de proportionnalité ainsi affirmé s'apprécie au niveau global et non pas au niveau de la facture de chacun des usagers[46].

Dans une décision du 16 juillet 2007, le Conseil d'État a précisé que « dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence[47] ».

[43] Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé.

[44] Dans un arrêt en date du 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux (Rec. p.355).

[45] Dans une décision en date du 16 mai 2001 Association « Eau : service public » (req. n° 9703454, 9703485 et 9703486).

[46] CE, 4 juin 1986, Association des propriétaires des terrains pour les loisirs en Oléron (req. n° 44988).

[47] CE, Ass. 16 juillet 2007, Syndicat national de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, req. n° 2932229.

Notamment en cas de gestion déléguée, l'enjeu de la régulation des tarifs par l'autorité organisatrice est d'éviter l'apparition d'une rente tirée du pouvoir de marché exercée par l'opérateur privé en situation de monopole naturel.

En conséquence, la chambre a examiné et comparé les principales composantes du prix de l'eau pour s'assurer que le principe de proportionnalité entre le prix du service et son coût était bien appliqué.

6.1.2. Le prix de l'eau potable

Comparer les prix de l'eau potable entre plusieurs collectivités est un exercice compliqué.

La facture d'eau est en effet le support du financement des services de l'alimentation en eau et de l'assainissement ainsi que d'une part significative de la politique de l'eau au travers des redevances collectées par l'agence de l'eau, cela en vertu du principe « l'eau paie l'eau » mis en application en France depuis la loi sur l'eau de 1964 et renforcé par la directive cadre sur l'eau.

Par exemple, sur le territoire desservi par la régie en 2016, le prix moyen pondéré du m^3 s'élève à 3,3304 € TTC. Sur ce montant total, 32,1 % soit 1,07 € finance la production et la distribution de l'eau potable, c'est la part dont la régie Eau de Paris est responsable ; 43 % soit 1,43 € concerne le traitement des eaux usées et l'assainissement ; 24,9 % du montant soit 0,83 € est constitué de taxes et redevances.

Dans les habitats collectifs, qui sont majoritaires sur le territoire de la métropole du Grand Paris, viennent encore s'ajouter dans les charges liées à l'eau, la location et les frais de relève des compteurs individuels. Au final, cet usager paie l'eau de façon globalisée, dans les charges locatives ou de copropriété et ne voit souvent pas la facture d'eau détaillée.

Pour toutes ces raisons, le prix du m^3 d'eau potable est peu lisible et peu compréhensible pour les habitants d'un territoire et il fait trop peu l'objet d'une communication transparente, voire comparative pour les usagers.

Pour faciliter les comparaisons au niveau national, le décret du 2 mai 2007 prévoit de calculer le prix de l'eau à partir d'une consommation annuelle de référence[48] de 120 m^3 et d'une part fixe correspondant à un compteur de 15 mm. Sur cette base, les prix des trois acteurs principaux de la métropole du Grand Paris peuvent être comparés.

Il est noté qu'à Paris, la part fixe est elle-même séparée en deux : la location du compteur et un forfait correspondant à son entretien. La régie a repris à l'identique un système de facturation hérité des ex-délégataires sans être en mesure de justifier cette répartition.

Tableau n° 24 : Comparaison du prix de l'eau potable hors taxes et hors redevances au 1er janvier 2014

En €	Sedif	Paris	SEPG
part fixe/ an	22,76	20,61	12,38
prix/m^3 opérateur	0,8363	0,9886	1,6321
prix/ m^3 autorité organisatrice	0,45	0,015	
Total part variable	1,2863	1,0036	1,6321
Prix moyen du m^3pour 120 m^3	**1,476**	**1,175**	**1,735**
% fixe pour 120 m^3	14,7%	17,1%	6,3%

Source : CRC (à partir des RPQS 2014 des organismes)

[48] Référence Insee, sur la base de chiffres datant de 1989, censée refléter la consommation d'un ménage moyen (2,4 personnes).

Le prix du m³ d'eau potable à Paris, pour 120 m³ consommés, est le moins cher du territoire analysé dans le cadre de l'enquête. Il est en 2014, 20 % inférieur à celui pratiqué par le Sedif et 32 % inférieur à celui pratiqué sur le territoire du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

L'enquête de satisfaction des usagers du service de l'eau à Paris relève que la connaissance du prix de l'eau reste minoritaire et que le montant des dépenses annuelles d'eau n'est pas connu par 86 % des personnes interrogées.

Depuis le 1er juillet 2015, date d'entrée en vigueur du nouveau contrat d'affermage qu'il a signé avec Eaux et Force, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers a baissé ses tarifs de 24 % et le prix moyen du m³ pour 120 m³ consommés est passé à 1,324 € soit 10 % inférieur au prix du Sedif à la même date. Au 1er janvier 2017, le prix du m³ au Sedif a baissé de 7 % et a été ramené à 1,37 €. À partir de la mi-2018, l'eau produite et fournie aux usagers du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers sera décarbonatée et son prix sera augmenté de 0,14 € par m³, à 1,46 €.

Tableau n° 25 : Évolution du prix du m3 d'eau potable pour les trois acteurs comparés sur la période examinée

au 1er janvier	Sedif	Paris	SEPG
2010	1,734 €	1,225 €	1,628 €
2014	1,476 €	1,175 €	1,735 €
2017	1,370 €	1,193 €	1,324 €
Évolution	- 21,0 %	- 2,6 %	- 18,7 %

Source RPQS[49] et tarifs 2017

Pour sa part, Eau de Paris a pour l'instant écarté l'option de produire une eau décarbonatée. Elle considère en effet que la dureté de ses eaux brutes reste modérée, que les impacts seraient défavorables d'un point de vue environnemental du fait d'une utilisation de chaux en très forte quantité produisant d'importants volumes de déchets et d'une augmentation de la consommation d'énergie. Au final, elle estime que l'augmentation du prix de l'eau induite par ce traitement n'entraînerait pas automatiquement un bénéfice financier ou de confort pour l'usager en raison du faible abattement de dureté nécessaire à la fourniture d'une eau non entartrante.

6.2. Les coûts de production et de distribution de l'eau

Encadré n° 2

Point méthodologique

Afin de pouvoir comparer les performances économiques des trois grands opérateurs de l'eau, la chambre a demandé à chacun de compléter pour l'année 2014, le même tableau analytique répartissant les dépenses par nature et par fonction. La chambre a ensuite ramené les coûts par fonction au m³ facturé par l'organisme.

Si cette méthode présente l'intérêt de pouvoir comparer les coûts et la répartition du prix de l'eau par grandes fonctions, elle présente aussi certaines limites. Tout d'abord, la base de calcul est une comptabilité analytique reconstituée par chacun des acteurs à la demande de la chambre, donc il peut apparaitre des écarts d'interprétation. De plus, par construction,

[49] Rapport relatif au prix et à la qualité de service de l'eau potable.

il y a un risque d'approximation, notamment sur la répartition des charges indirectes, le tableau de base n'étant pas l'outil de comptabilité analytique utilisé habituellement par les organismes. Les données obtenues ne sont pas assez précises pour faire des comparaisons au centime près mais permettent de révéler les écarts significatifs.

Enfin, si le m^3 est une unité très pratique pour faire des comparaisons, il faut, lors des interprétations des écarts, bien tenir compte des différences structurelles entre les opérateurs et elles sont nombreuses.

Ainsi la taille des réseaux et leur nature sont très différentes, les capacités de production des usines aussi, comme le sont également la qualité des ressources ou le niveau d'amortissement du patrimoine.

Les coûts par fonction comprennent à la fois les charges d'exploitation et d'investissements.

Le premier poste de charge pour le service d'eau potable à Paris est la distribution, avant la production et le stockage. Ceci est lié au fait que la distribution supporte une charge importante d'investissement pour l'entretien et le renouvellement du réseau.

Tableau n° 26 : Répartition comparée du prix de l'eau par grande fonction en 2014

(en €)	Sedif	Paris	SEPG
Production	0,38	0,31	0,22
Stockage	0,10	0.01	
Distribution	0,47	0,43	0,40
Achat d'eau potable en gros			0,53
Gestion clients	0,11	0,04	0,06
Administration	0,29	0,32	0,18
Délégataire : rémunération + frais de siège	0,10		0,21
Impôts dont IS et RODP	0,03	0,08	0,12
Total	**1,48**	**1,18**	**1,73**

IS : impôt sur les sociétés – RODP : redevance d'occupation du domaine public
Source : réponses des organismes au questionnaire de la chambre. Calculs CRC

Les coûts de distribution sont du même ordre à Paris et pour le Sedif. Ce dernier dispose du réseau le plus étendu, par rapport à la population desservie et au nombre de m^3 distribués et le programme de renouvellement de ce réseau est plus rapide qu'à Paris (*cf. infra*). Mais le coût de renouvellement des réseaux est renchéri à Paris du fait d'un diamètre moyen des canalisations plus important ainsi que de la pollution à l'amiante du réseau qui surenchérit le coût des travaux sur le réseau[50]. De plus, la régie Eau de Paris supporte des coûts de transport élevés pour les eaux souterraines.

Les coûts de production et de stockage des trois organismes ne sont pas éloignés. Si en apparence, ils semblent plus faibles au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, c'est parce que les coûts de production sont rapportés au volume facturé. Si ces coûts sont rapportés au volume produit par l'usine du Mont Valérien, le coût moyen de production (et de stockage) d'un m^3 s'élève à 0,46 €, comparable à la situation du Sedif.

Les coûts de production d'un m^3 d'eau potable non décarbonatée issu d'un captage en Seine ou en Marne sont identiques quel que soit l'opérateur.

[50] Majoration de 17 % des coûts d'entretien des conduites de distribution d'eau et de travaux de réfection de voirie selon le Débat d'orientation budgétaire de la régie Eau de Paris pour 2017.

Les coûts de stockage apparaissent élevés au Sedif du fait de l'étendue du territoire et des altimétries variées qui imposent de nombreux réservoirs et de stations de pompage de deuxième et troisième élévation. De plus, le plan pluriannuel d'investissement 2011-2015 prévoyait d'importants travaux sur les réservoirs

La gestion de la clientèle est une fonction qui peut revêtir des contenus différents chez les opérateurs. Au Sedif, le changement des compteurs est rattaché à la fonction de relation clientèle, ce qui n'est pas le cas des autres organismes. De plus, ayant, rapporté au m^3 facturé, quatre fois plus d'abonnés que la régie, il doit émettre et recouvrer quatre fois plus de factures. Il a renouvelé quatre fois plus de compteurs lors de la mise en place de la télérelève. Les écarts de coûts sur ce poste semblent en conséquence pouvoir être en grande partie justifiés.

Bien sûr, Eau de Paris ne supporte aucun coût lié à la délégation (rémunération d'un délégataire et frais de siège, catégories de dépenses qui distinguent la délégation de la régie) et qui s'élèvent à 0,10 € par m^3 au Sedif et à plus de 0,20 € par m^3 au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (*cf. infra*). Ils sont en forte diminution dans le contrat entré en vigueur en 2015.

6.3. Le coût des travaux et des investissements dans le prix de l'eau

S'agissant d'un service public qui requiert d'importantes infrastructures, il est particulièrement pertinent d'analyser l'intensité des investissements incluse dans le prix de l'eau qui permet d'entretenir régulièrement le patrimoine productif. Une façon simplifiée de produire de l'eau pas chère serait de réduire le montant des investissements, laissant à la charge des usagers des prochaines décennies la remise à niveau des installations.

Il peut être démontré que poursuivre sur plus de dix ans un rythme de renouvellement insuffisant conduit à rendre nécessaires des mesures de rattrapage qui dépassent les efforts maximaux annuels qui ont été consentis pour constituer ces réseaux à l'origine, alors que les conditions de financement pour le faire sont beaucoup moins favorables, ces réinvestissements ne produisant pas de recettes supplémentaires[51].

Il faut en revanche être vigilant pour les situations où ni la tension sur les ressources en eau ni la gestion du patrimoine ne justifieraient une précipitation dans le renouvellement systématique des canalisations, dont le principal résultat serait un surcoût injustifié pour l'usager.

Il revient donc aux autorités organisatrices d'évaluer le besoin au plus juste et de construire une stratégie de renouvellement dans la durée.

Plusieurs approches peuvent être retenues pour évaluer l'intensité de l'investissement dans le patrimoine productif.

6.3.1. L'intensité capitalistique et la comptabilisation des amortissements

Un premier point d'étude est « l'intensité capitalistique » du service qui rapporte la valeur brute ou nette du capital productif au nombre de m^3 vendus.

À la création de la régie, il n'a pas été possible d'inscrire à son bilan l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation du service de l'eau qui lui étaient affectés par la Ville.

[51] Rapport du CGEDD « Eau potable et assainissement : à quel prix ? » Février 2016.

En effet, lesdits biens étaient de nature différentes et dans des situations diverses du point de vue de leur amortissement :

- des biens financés à l'origine par la Ville étaient valorisés et retracés au budget annexe de l'eau et ne faisaient pas l'objet d'une évaluation précise ;
- des biens financés à l'origine par la Ville n'avaient pas été valorisés et relevaient du budget général et n'avaient pas fait l'objet d'amortissement ;
- les investissements réalisés par les délégataires avaient fait l'objet d'un amortissement technique et d'un amortissement de caducité et avaient été remis à titre gratuit en fin de contrat en 2009.

Une société d'audit a notamment été chargée de recenser les biens inscrits à l'inventaire comptable et de les valoriser, de reconstituer la valeur nette comptable des biens à leur date de remise à la régie et de proposer les écritures comptables à constater dans les comptes de la Ville et de sa régie[52].

Dès lors que les biens mis à sa disposition ont été régulièrement inscrits dans les comptes de bilan, la régie a pu mettre en place un état de l'actif, ainsi que l'exige la réglementation comptable, à compter de 2014.

Eau de Paris détient, pour assurer le service de l'eau potable, un patrimoine industriel de plus d' 1 Md€[53] à entretenir et à maintenir au meilleur niveau. Rapporté au m^3 d'eau distribué, il est proportionnellement comptabilisé pour un montant brut trois fois moins important que celui observé au Sedif, et une fois et demi inférieur à celui du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers dont les réseaux de distribution sont plus étendus.

Ainsi, à Paris, les recettes de 100 m^3 d'eau potable vendus doivent couvrir l'entretien et le renouvellement de 90 kilomètres de canalisation, contre 190 kilomètres au Sedif et 160 kilomètres au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Au total les recettes de la vente de chaque m^3 doit permettre d'entretenir, renouveler et moderniser 6 € d'actifs immobilisés bruts (pour l'eau potable et l'eau non potable) soit trois moins qu'au Sedif et deux fois moins qu'au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Tableau n° 27 : Valeur des actifs techniques immobilisés rapportés au m^3 d'eau vendu

(en M€)	Valeur brute	dont installations. et matériel technique	Valeur nette	dont installations. et matériel technique	Dotation aux amortissements	DA en % ventes d'eau potable	Val brute des instal./m^3
Sedif	4,919	4,524	2,658	2,304	107	30,90 %	**18,889**
Paris	1,711	1,063	0,514	0,297	17	10,00 %	**6,166**
SEPG	0,356	0,326	0,158	0,133	9,7	17,60 %	**9,731**

Source : Comptes de gestion des organismes, rapports d'activité, réponses au questionnaire, calculs CRC

En 2014, pour Eau de Paris, le montant des amortissements annuels représente 17 M€ soit 10 % du prix de l'eau facturé, contre 30 % pour le Sedif et 18 % pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. En effet, la régie a reçu à la fin de l'année 2009 à l'échéance des contrats de délégation, un patrimoine productif pour l'essentiel, amorti par les anciens délégataires.

[52] Rapport d'observations définitives (ROD) sur la politique de l'eau de la Ville de Paris - 2014.
[53] Valeur brute des actifs représentés par les installations et le matériel technique.

Chaque année, la régie Eau de Paris procède donc à l'amortissement des seuls biens nouvellement entrés dans son patrimoine depuis 2010. Le Sedif, pour sa part, comptabilise dans ses comptes tous les biens y compris ceux résultant des travaux confiés au délégataire dans le cadre du contrat de délégation, afin de pouvoir en assurer l'amortissement. Le Sedif procède donc à l'amortissement linéaire de l'ensemble de son patrimoine. Le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, enfin, ne procède pas directement à l'amortissement annuel de son patrimoine. Son délégataire a inscrit la valeur de l'actif concédé dans son propre bilan et procède chaque année aux amortissements technique et de caducité conformément à la réglementation. L'analyse des amortissements des trois organismes montre que des contraintes différentes pèsent de ce point de vue sur la gestion des services de l'eau, mais cette analyse ne permet pas de comparer leur niveau d'investissement.

6.3.2. La comptabilisation des investissements dans les comptes de la régie

Hors la mesure de l'amortissement, une autre façon de mesurer l'intensité de l'investissement est d'analyser le montant des investissements et travaux réalisés sur une période donnée. Dans le cas présent, cette dernière méthode permet une comparaison plus pertinente de la politique d'investissement effective des acteurs sur la période étudiée.

De 2011 à 2014, la régie Eau de Paris a réalisé près de 255 M€ de travaux.

Étant donné les montants en jeu, une grande partie du prix de l'eau est liée au niveau des investissements. Sur la période étudiée, entre 2011 et 2014, Eau de Paris a consacré 0,36 € par m^3 d'eau facturé aux investissements pour renouveler, entretenir et moderniser son patrimoine, pour les activités eau potable et eau non potable. Il s'agit d'un montant de 30 % inférieur au montant des investissements réalisés par le Sedif sur la même période et de 38 % supérieur à ce qu'a réalisé le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, sous maitrise d'ouvrage publique ou privée.

Les investissements représentent 30 % du prix du m^3 à la régie Eau de Paris, 34 % au Sedif et 15 % au SEPG.

Il convient toutefois de préciser que la période de 2011 à 2014 correspond aux dernières années du contrat de délégation pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, ce qui est de nature à sous-estimer le montant des investissements sur la période examinée. 0,26 € par m^3 correspond à la fois aux dépenses réelles de la période 2011-2014 et aux dépenses moyennes prévisionnelles sur le contrat 2015-2022 qui s'accompagne d'une baisse du prix de l'eau.

Tableau n° 28 : Montant des travaux de renouvellement, d'extension et de modernisation rapporté aux ventes d'eau en m^3 entre 2011 et 2014

(en M€°	Ventes eau (en Mm^3)	Total investissement (en M€)	Montant travaux par m^3(en €/m^3)
Sedif	960,7	494,5	**0,51**
Paris	703,3	254,4	**0,36**
SEPG	137	35,8	**0,26**

Source : CRC (à partir des comptes administratifs et des comptes annuels de résultat d'exploitation)

Les écarts observés peuvent en partie s'expliquer par une originalité du réseau parisien, à savoir le caractère visitable des galeries où se situent les canalisations d'eau. Cela permet un entretien plus régulier des canalisations limitant leur renouvellement à proprement parler.

Au démarrage de la régie, un programme de travaux avait été adopté pour la période 2012 à 2016 de 350 M€, correspondant à un objectif de 70 M€ d'investissements par an en moyenne. En cohérence avec le nouveau contrat d'objectif, un plan pluriannuel d'investissement a été présenté au conseil d'administration en février 2015, portant à 450 M€ le montant des investissements entre 2015 et 2020, soit 75 M€ par an, en progression de 7 % sur le plan précédent.

6.3.3. Des coûts d'exploitation marqués par peu de différences

Rapporté au m^3, les investissements sont le poste de dépense pour lequel il existe l'écart le plus important entre les services d'eau comparés.

Tableau n° 29 : Répartition du prix de l'eau entre fonctionnement et investissements en 2014

	Sedif	Paris	SEPG
Exploitation	0,76	0,80	0,64
Achat d'eau en gros	-		0,53
Délégataire	0,10		0,21
Pilotage	0,07	0,01	0,01
Investissements	0,51	0,36	0,26
Frais financiers	0,03	0,01	0,01
IS	0	0	0,07
Total	**1,48**	**1,18**	**1,73**

** Délégataire = rémunération du délégataire + frais de siège*
Source : CRC (à partir des données issues de la comptabilité analytique des organismes)

Les coûts d'exploitation, hors coûts de délégation sont pour leur part, assez comparables entre les trois organismes. Si en apparence, ils semblent plus faibles au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, c'est parce que les coûts de d'exploitation de l'usine sont rapportés au volume facturé. Si ces coûts sont rapportés au volume produit, les coûts moyens d'exploitation rapportés au m^3 s'élèvent à 0,71 €, très peu inférieur à la situation du Sedif.

Les coûts de pilotage sont élevés au Sedif. Cette fonction comprend en plus du pilotage de la délégation de service public, toutes les fonctions relevant de l'appui à la décision des élus ainsi que, côté délégataire, l'ensemble des missions de coordination et d'information du Sedif.

La fonction pilotage n'est pas identifiée à la régie Eau de Paris, mais les fonctions d'appui à la décision des administrateurs, la coordination de l'ensemble du service et l'information de l'autorité organisatrice, ainsi que l'agence comptable sont comptabilisés dans les coûts d'administration qui, de ce fait, sont supérieurs à ceux du Sedif (*cf.* tableau n° 26). Le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, quant à lui, n'avait pas avant 2014 de structure propre pour assurer le pilotage de la délégation du service de l'eau.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville et la régie ont relevé que « *compte tenu de la réduction des tarifs du Sedif au 1er janvier 2017, l'écart avec le prix pratiqué par Eau de Paris s'est sensiblement réduit, d'autant plus si l'on retire les 0,10 € / m^3 supporté par le Sedif dans le cadre de sa délégation et que ne supporte pas Eau de Paris, et les coûts de production étant identiques, la différence réside dans la distribution. Compte tenu notamment des différences entre les réseaux, ils sont assez comparables.* »

6.4. Certaines charges du service de l'eau sont des recettes pour le budget général de la Ville de Paris

Si la rémunération du délégataire n'existe que dans les contrats de délégation de service public, la facturation de certaines charges sur le service de l'eau par la Ville est une caractéristique de la gestion en régie à Paris.

Ainsi, sur le montant total des charges du service, une part revient au budget général de la Ville de Paris.

6.4.1. Les redevances d'occupation du domaine public

Eau de Paris est redevable à la Ville de Paris de deux types différents de redevances pour occupation du domaine public : une redevance s'appliquant au réseau de canalisations, d'une part, et une redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux, d'autre part.

Dans un rapport de 2012 publié par la Ville de Paris et présentant le bilan de ses conventions et autres titres d'occupation du domaine public, il est relevé qu'avec près de 10 M€ de recettes annuelles, le contrat d'occupation avec la régie Eau de Paris est, pour la Ville, le troisième plus important en terme de redevance après les réseaux filaires (plus de 25 M€) et l'affichage publicitaire (21 M€). Le montant de ces redevances a augmenté de 5 % soit de 0,4 M€, au démarrage de la régie, à compter du 1er janvier 2010.

Une redevance sur le réseau au tarif discutable

L'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique* (…) ».

Les conventions d'occupation du domaine public délivrées par les communes obéissent toutes aux principes régissant l'occupation du domaine public à savoir la non gratuité de l'occupation, l'utilisation conforme à l'affectation à l'utilité publique et, le caractère temporaire, précaire et révocable de l'autorisation. Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance. Il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public concerné de déterminer le tarif des redevances en tenant compte des avantages de toutes natures que le permissionnaire est susceptible de retirer de l'occupation du domaine public.

L'article R. 2333-121 du CGCT issu du décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009 dispose que la redevance due chaque année à une commune pour l'occupation du domaine public communal par les ouvrages des services de distribution d'eau ne peut excéder 30 € par kilomètre de réseau.

L'annexe n° 2 au contrat d'objectifs signé le même 30 décembre 2009, pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2010, stipule en revanche que pour 1 889 kilomètres de canalisations, le montant de la redevance annuelle devrait s'élever pour la durée du contrat, à 4 486 352 € HT actualisables, ce qui représente 2 375 € par kilomètre soit 80 fois plus que ce que le décret du même jour autorisait.

En cinq ans, en application de dispositions conventionnelles signées 24 heures avant l'évolution de la réglementation, ce sont près de 19 M€, au lieu de 300 000 € qui ont été facturés par la Ville à sa régie et aux usagers du service d'eau potable.

Lors de l'élaboration du contrat de 2015, les dispositions de l'annexe n° 2 ont mises en conformité avec la réglementation, soit une redevance de 30 € par kilomètre de canalisations.

Le linéaire total sur lequel s'applique le tarif de la redevance est passé de 1 889 km à 3 695 km, intégrant les canalisations d'eau non potable. Le montant annuel ne s'élève plus qu'à 110 000 €.

La redevance forfaitaire pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux

Les articles 4 et 5 des statuts de la régie Eau de Paris mentionnent que celle–ci reçoit de la Ville de Paris, des biens en dotation, ainsi que des biens mis à disposition.

Les premiers font partie intégrante du service public de l'eau. Ils ont été affectés à la régie qui dispose, aux fins d'assurer sa mission de service public, de l'ensemble des pouvoirs de gestion et d'administration de ces biens à l'exception du droit d'aliéner les biens immobiliers et les biens immatériels.

Pour les biens mis à disposition, le contrat d'objectifs vaut convention d'occupation du domaine public. La régie est autorisée à percevoir les redevances éventuelles liées à l'usage de ces biens. Elle s'acquitte des contributions et taxes de toute nature, y compris des impôts fonciers.

Au cours de l'enquête, il a été précisé que lorsqu'Eau de Paris constate qu'un bien mis à disposition est devenu inutile au service de l'eau, elle le rend à la Ville par la signature d'un procès-verbal[54].

À la lumière de l'inventaire des biens du service public de l'eau, daté du mois de novembre 2014, et annexé au contrat d'objectifs, il apparaît que l'essentiel des biens mis à disposition concerne l'assiette foncière de l'aqueduc de la Dhuys. Seuls quelques rares autres biens, souvent en attente de cession par la Ville de Paris, figurent également dans cette catégorie.

Le cahier financier, annexé au contrat d'objectifs de 2015, fixe à 5 150 965 € par an le montant de la redevance due par la régie à la Ville de Paris, pour l'ensemble des biens mis à disposition[55]. Celui-ci est révisable annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux.

Il n'est prévu ni assiette, ni taux pour calculer cette redevance qui apparait comme forfaitaire.

[54] Réponse au point n° 2.8 du questionnaire n° 2 adressé à Eau de Paris.

[55] En application des articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

Encadré n° 3

L'aqueduc de la Dhuys

Au 19ème siècle, l'aqueduc de la Dhuys a été le premier ouvrage d'adduction d'eau de source construit (par Belgrand) pour alimenter Paris. Long de 137 kilomètres il a été mis en service en 1865 et appartient dans sa totalité à la Ville de Paris.

La faiblesse de son débit par rapport aux besoins parisiens a conduit à l'abandon progressif, au cours des années 1990, de cette ressource pour alimenter Paris en eau.

L'aqueduc peut être divisé en trois tronçons en fonction de leur usage :

- la partie amont entre Pargny-la-Dhuys et Dampmart (77) d'une longueur de 97 km et d'une superficie de 142 ha environ ;
- la partie centrale de Dampmart (77) au Raincy (93), de 23 km de long, et d'une superficie de 34 ha, environ ;
- la partie aval du Raincy (93) à Paris, d'une dizaine de kilomètres.

Seule sa partie amont est encore utilisée à ce jour pour produire de l'eau, pour les besoins de l'agglomération nouvelle du Val d'Europe. Elle a fait l'objet d'une convention de vente d'eau conclue par la Sagep en 1990 qui a été transférée à Eau de Paris par avenant en février 2014. Cette vente d'eau brute, de près de 3 Mm^3 par an, générait pour la régie une recette annuelle de l'ordre de 1,2 M€.

Le 2 juin 2015, cette partie de l'aqueduc a été cédée par la Ville de Paris à l'agglomération nouvelle pour un montant global de 4 M€. L'inventaire des biens mis à disposition de la régie a été mis à jour en conséquence.

Depuis cette date, Eau de Paris n'assure plus que la gestion intercalaire jusqu'à leur cession par la Ville de Paris, des deux derniers tronçons qui représentent moins du quart de la longueur de l'aqueduc et qui ne contribue plus en aucune manière au service de l'eau.

En effet, depuis Le Raincy jusqu'à Paris, l'aqueduc est principalement situé sous la voirie, il est désaffecté et comblé sur certains secteurs pour prévenir tout risque d'effondrement.

Enfin, la partie centrale de l'ouvrage est mise à disposition de l'agence des espaces verts de la région Île-de-France, à titre gratuit, par convention[56,57] reconduite de manière expresse chaque année. En contrepartie, l'agence des espaces verts est chargée de la surveillance et de l'entretien de cette zone qu'elle a aménagée en promenade, le paiement des taxes foncières et de la redevance pour les biens et terrains en jouissance restant à la charge d'Eau de Paris.

[56] Convention conclue en 1997 par la Sagep et transférée à Eau de Paris puis prorogée par avenant du 16 décembre 2011 jusqu'au 31 décembre 2012. Elle est reconduite de manière expresse chaque année.

[57] Par l'article 2 de la convention de mise à disposition de l'emprise de l'aqueduc de la Dhuis entre l'Agence des espaces verts et Eau de Paris, le domaine public de la Ville de Paris mis à disposition concerne « un linéaire de 23 kilomètres depuis la tête aval du siphon de Marne au point hectométrique (PH) 969,6 sur la commune de Dampmart, dans le département de Seine-et-Marne, jusqu'au poste de traitement au PH 1205 sur la commune du Raincy, dans le département de Seine-Saint-Denis ...] d'une contenance globale de 33 ha 99 a 21 ca ». Le même article précise que « Sont exclus de [a présente convention tous les ouvrages nécessaires au service public de l'eau.

Bien que les biens mis à disposition d'Eau de Paris par la Ville aient été réduits de près des trois quarts sur l'année 2015, le montant de la redevance correspondante a été maintenu en 2016 et s'est élevé à 5 150 965 €, supporté *in fine* par l'usager du service de l'eau.

Sauf à justifier du concours des portions d'aqueduc restant mises à disposition de la régie à la mise en œuvre de ce service public, cette somme ne doit pas être financée par la redevance d'eau potable.

Par ailleurs, cette charge pour la régie n'étant plus compensée par aucune recette à son profit, cette redevance de la Ville de Paris apparait manifestement comme une recette indue au regard des dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit qu'une redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tienne compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

Recommandation n° 2 : Définir une assiette et un taux pour le calcul de la redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux due par la régie Eau de Paris afin que son montant ne soit pas fixe quel que soit les biens mis à sa disposition.

6.4.2. L'eau non potable consommée par les services de la Ville de Paris est essentiellement payée par l'usager du service de l'eau et de l'assainissement

Un réseau vétuste et peu renouvelé

Le réseau d'eau non potable de Paris est une infrastructure urbaine unique en Europe.

À l'époque haussmannienne, un double réseau d'alimentation en eau a été créé qui permet de dissocier un réseau de distribution d'eau potable et un service de distribution d'eau brute. Le réseau d'eau non potable a donc 150 ans.

L'eau non potable utilisée à Paris provient de deux bassins hydrographiques différents : celui alimentant le canal de l'Ourcq et celui de la Marne.

Après un traitement sommaire, limité à un dégrillage et un tamisage mis en œuvre dans les usines de prélèvement, elle est stockée dans huit réservoirs, puis distribuée par le réseau d'eau non potable constitué de 1 700 km de canalisations dédiées.

La quasi-totalité de l'eau non potable est consommée par les services de la Ville de Paris.

Le réseau est longtemps resté en mauvais état. Jusqu'en 2011, il a fait l'objet d'un entretien minimal s'attachant à garantir la continuité du service de fourniture d'eau non potable. En 25 ans, entre 1985 et 2011, seuls 49 km de canalisations ont été renouvelées. Sur cette période, aucun entretien préventif n'a été mis en place.

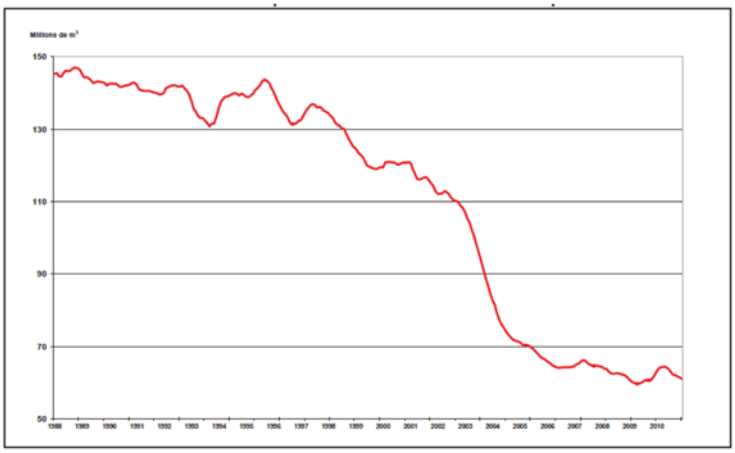
En l'absence de compteurs sur les appareils hydrauliques utilisés par les services municipaux, le rendement du réseau d'eau non potable ne peut pas être calculé, toutefois la Ville a fixé dans le contrat d'objectifs, un rendement théorique de 80 %, utilisé pour la facturation.

Une consommation qui a baissé de plus de moitié

Jusqu'aux années 1980, la consommation d'eau non potable se stabilisait autour de 400 000 m^3 par jour. En 2014, la production quotidienne moyenne du réseau était de 180 000 m^3 pour une capacité maximale de production de près de 550 000 m^3 par jour.

Cette chute tient d'une part à un réseau peu entretenu depuis 25 ans mais aussi à la mise en place d'une politique de limitation des consommations dans le réseau d'assainissement parisien et à une demande de réduction des rejets d'eaux claires dans les égouts pour limiter tant les débits traités en stations d'épuration que les rejets en Seine par temps de pluie.

Graphique n° 3 : Évolution du volume d'eau non potable mis en distribution depuis 1987



Source : Bilan du contrat d'objectifs de 2010

Aujourd'hui, la quasi-totalité de l'eau non potable distribuée est consommée par trois services municipaux pour :

- l'arrosage des espaces verts et l'alimentation des lacs et rivières des bois de Boulogne et de Vincennes ;
- le balayage et le lavage des trottoirs, des caniveaux et des chaussées ;
- l'alimentation des réservoirs de chasse destinés à faciliter le transport des effluents en égouts.

Les autres utilisateurs publics ou privés de l'eau non potable ne représentent que 2 % de la consommation totale, pour l'arrosage de certains parcs publics de l'État, la production et distribution d'eau pour la climatisation ou des usages industriels divers.

Les perspectives du réseau d'eau non potable

En 2007, la Ville de Paris a entamé une réflexion sur l'avenir à accorder au réseau d'eau non potable.

Plusieurs études ont montré qu'au-delà des inconvénients environnementaux associés, la suppression du réseau d'eau non potable serait plus coûteuse que son maintien, en raison de la double nécessité de son démantèlement et de l'installation de nouvelles conduites d'eau potable afin de pouvoir assurer le nettoiement des trottoirs, le remplissage des lacs ou l'arrosage des espaces verts.

En conséquence, le Conseil de Paris a voté à l'unanimité le maintien du réseau et l'optimisation de son fonctionnement en mars 2012 et la Ville a demandé à la régie Eau de Paris de réaliser les investissements d'urgence et d'élaborer un programme d'entretien du patrimoine de l'eau non potable.

Par ailleurs, des études ont montré que trois sites[58] n'avaient plus toute leur pertinence sur le plan hydraulique. Eau de Paris devra prévoir la libération complète ou partielle de ces sites.

Le schéma directeur défini en juillet 2015 pour la période de 2015 à 2020 et approuvé par le Conseil de Paris à l'automne 2015 porte sur la rénovation et l'évolution du réseau.

Concernant le développement et la diversification les usages municipaux, l'eau non potable pourrait voir son usage généralisé pour l'arrosage de tous les espaces verts de la Ville, pour l'entretien de grandes surfaces industrielles comme le parc des expositions de la porte de Versailles, pour le nettoyage des bus, des trains et des métros. Un usage étendu pour le curage des égouts a été retenu. L'eau non potable pourrait aussi être utilisée pour rafraîchir les rues et les îlots de chaleur lors des épisodes de canicules, comme des expérimentations de la Ville de Paris le montrent.

Il est par ailleurs apparu possible, sous certaines conditions, de prélever un volume d'eau non potable en tant que fluide caloporteur pour l'injecter dans un circuit de climatisation fermé, sans contact avec l'extérieur, puis de restituer l'eau ainsi utilisée, mais non consommée, dans le réseau d'eau non potable. Après avoir transmis son énergie à travers l'échangeur thermique, l'eau non potable est restituée dans le réseau. Trois réalisations ont été engagées dans ce sens à Paris, dont l'une concerne la climatisation de l'Hôtel de ville de Paris.

Les échanges financiers entre la Ville et la régie sur l'eau non potable

Dans toutes les autres communes, l'eau utilisée pour le nettoiement des trottoirs ou les arrosages des espaces verts est potable, le réseau de distribution d'eau étant unique. En tant que gros consommateurs, elles bénéficient en général d'un tarif préférentiel par rapport à l'abonné et financent ces achats d'eau dans le cadre de leur budget général.

Le cas de la consommation municipale d'eau à Paris est particulier.

- D'une part, la Ville de Paris perçoit des recettes sur le service de l'eau non potable.

En application d'un accord-cadre signé en 2009 entre la Ville et sa régie, l'eau non potable est prélevée dans la Seine et dans le canal de l'Ourcq, propriété de la Ville de Paris. Eau de Paris ne peut abandonner aucune de ces ressources sans autorisation de la Ville. En fait, cette dernière vend de l'eau du canal de l'Ourcq à sa régie, au prix de 0,05 € par m^3, pour que celle-ci l'injecte dans le réseau d'eau non potable dont la Ville est quasiment la seule utilisatrice.

Tableau n° 30 : Prix du m^3 d'eau prélevé dans le canal de l'Ourcq

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Montant des achats d'eau (en M€)	3,074	3,074	3,074	3,074	3,074	3,074	**18,444**
Volume prélevé (en Mm^3)	52,4	56,9	55,1	59,0	34,4	57,9	**315,7**
prix au m^3 réel (en €)	0,0587	0,0540	0,0558	0,0521	0,0894	0,0531	**0,0584**
Surcoût par rapport à 0,0468 €/m^3	25,4 %	15,4 %	19,2 %	11,3 %	90,9 %	13,4 %	**24,8 %**

Source : CRC à partir de documents Eau de Paris

Les conditions tarifaires sont fixées dans l'annexe n° 2 du contrat d'objectifs de 2010, cette redevance « *est proportionnelle au volume total prélevé, sans toutefois que ce volume puisse être inférieur à un volume minimal de 180 000 m^3/jour. Le taux de base de la redevance est fixe à 0,0468 € HT/m^3, pour toute la durée du contrat d'objectifs* ». En application de cette disposition, depuis 2010, le versement annuel s'élève forfaitairement à 3,1 M€.

[58] L'usine d'Auteuil et les réservoirs de Grenelle et de Passy.

Dans son rapport relatif à la politique de l'eau de la Ville de Paris publié en 2014, la chambre relevait que le forfait de 180 000 m^3 par jour était supérieur aux volumes réellement prélevés dans le canal de l'Ourcq et que la régie Eau de Paris payait en réalité l'eau du canal à un prix supérieur de 10 à 20 % aux 0,0468 € par m^3 prélevé.

En 2014, ce constat s'est accentué. Notamment du fait des travaux sur l'usine de la Villette, le prélèvement dans le canal de l'Ourcq a été très faible. En particulier entre avril et juin 2014, il n'a été effectué aucun prélèvement dans le canal, pour autant la régie a versé le forfait de plus de 250 000 € par mois d'achat d'eau au bénéfice de la Ville. Au total, sur l'année, le prélèvement s'est élevé à 52 % seulement du forfait prévu dans le contrat. Et la Ville a perçu les 3,074 M€ prévus chaque année, ce qui porte le prix de la vente en gros d'eau issue du canal de l'Ourcq à 0,0894 € par m^3 soit 91 % au-dessus du tarif facialement affiché dans le contrat.

Ne tenant aucun compte de l'observation de la chambre sur ce point, dans le contrat de 2015, le forfait minimal de 180 000 m^3 par jour continue de s'appliquer mais le taux de base est fixé chaque année par le service des canaux de la Ville de Paris.

Sur ce point, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris a confirmé que la redevance pour prélèvement dans le canal de l'Ourcq est forfaitaire, par convention.

– D'autre part, la Ville, sur son budget général, paie à la régie l'eau non potable qu'elle consomme.

Jusqu'en 2015, le mode de facturation repose sur une part fixe importante, s'élevant à 6,5 M€ et une part variable de 0,0695 € par m^3. Sur la période étudiée, cela a représenté un chiffre d'affaires entre 10 et 11 M€ par an pour la régie.

– Enfin, la Ville impute l'essentiel de l'eau non potable au budget annexe de l'assainissement.

Dans le rapport précité, la chambre avait également relevé « *il apparaît que la Ville de Paris impute la totalité des factures d'eau non potable au budget annexe de l'assainissement alors que l'eau non potable est principalement utilisée pour le nettoyage de la voirie, l'arrosage des parcs et jardins et l'alimentation des rivières et des lacs des bois de Boulogne et Vincennes*. »

Cette pratique constitue un transfert irrégulier de charge du budget général au budget annexe et fait supporter la charge liée à l'achat d'eau non potable au seul usager du service d'assainissement. La chambre avait en conséquence formulé une recommandation à fin de régularisation de cette situation.

Sur ce point également, la Ville de Paris n'a tenu aucun compte de la recommandation de la chambre, et continue de facturer près de 95 % de l'eau non potable au budget annexe de l'assainissement.

Tableau n° 31 : Part de l'eau non potable facturé au budget annexe de l'assainissement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015
Eau non potable facturée à la VP par EDP	9 846 721	10 008 406	10 828 360	10 672 545	11 057 636
Eau non potable facturée au budget annexe de l'assainissement par la VP	8 804 727	9 377 963	10 567 503	10 096 999	10 459 181
% eau non potable facturée au budget annexe de l'assainissement	**89,4 %**	**93,7 %**	**97,6 %**	**94,6 %**	**94,6 %**

Source : CRC à partir des comptes de gestion et des RPQS (VP= Ville de Paris)

En l'absence de système de comptage, l'évaluation de la part d'eau non potable consommée par le service d'assainissement est pour le moins imprécise. Elle est liée à la remise en service des réservoirs de chasse.

Les réservoirs de chasse sont des ouvrages situés en égout qui assurent le curage des installations par un lâchage d'eau non potable. Les effluents sont ainsi mieux transportés, permettant d'assainir la situation des égouts. Les réservoirs de chasse implantés dans le réseau avaient été dotés d'une temporisation électronique afin de limiter la consommation d'eau non potable. Compte tenu des difficultés de maintenance de ces systèmes de temporisation, le nombre de réservoirs opérationnels est passé de 5 000 à l'origine à 2 700 en 1987, enfin à 560 en 2008 en raison d'un dysfonctionnement de leur déclenchement temporisé. Sur ce seul usage, la consommation d'eau non potable était ainsi passée de 200 000 m^3 par jour en 1987 à moins de 10 000 m^3 par jour en 2008. Un programme de remise en service de 2 700 réservoirs de chasse est en cours. Il consiste à retirer les dispositifs de temporisation, remettre en eau le réservoir et faire un diagnostic de fonctionnement. En 2012, 550 réservoirs ont été remis en fonctionnement, ce nombre a été porté à 770 en 2013, 900 en 2014 et 1 450 en 2015.

En 2009, une étude réalisée, à la demande de la Ville, par la société Prolog, évaluait à 4 000 m^3 par jour la consommation des réservoirs de chasse et à 40 000 m^3 le volume utilisé pour le nettoyage de la voirie portant à 44 000 m^3 la consommation attribuée à la direction de la propreté et de l'eau sur un total de 140 000 m^3 d'eau non potable[59].

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris précise qu'à ce jour, le volume d'eau non potable est estimé à 165 000 m^3 par jour, dont 30 000 alimentent les réservoirs de chasse.

En conséquence, le budget annexe de l'assainissement devrait supporter moins de 20 % de la facture d'eau non potable et non 95%.

La chambre réitère donc sa recommandation restée sans effet :

Recommandation n° 3 : Établir des clés de répartition sur la base desquelles les factures d'eau non potable seront prises en charge par chacun des services de la Ville consommateurs sur son budget propre.

L'absence de séparation des activités dans les comptes de la régie pose problème

La chambre dans le rapport précité avait par ailleurs souligné que « *Eau de Paris ne dispose que d'un budget unique pour la gestion des deux activités qui lui ont été confiées, la production et la distribution de l'eau potable d'une part, et la production et la distribution de l'eau non potable, d'autre part. Les états financiers issus de cette organisation ne permettent pas de rendre compte du coût exact du service public d'eau potable.* »

Elle avait assorti cette observation d'une recommandation enjoignant la régie à *« séparer clairement le service public d'eau potable de l'activité de production et de distribution d'eau non potable dans la présentation des données financières relatives aux deux activités d'Eau de Paris.* » Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre par Eau de Paris.

Eau de Paris a en effet décidé de ne pas mettre en place un budget séparé pour l'activité eau non potable car elle considère que les données issues de sa comptabilité analytique permettent d'établir un bilan annuel détaillé des dépenses et des recettes affectées à chaque activité.

Il existe toutefois, avec ce compte unique, un risque de faire supporter une partie des charges imputables à l'activité liée à l'eau non potable par l'activité liée à l'eau potable.

[59] Rapport d'observations définitives de la CRC relatif à la politique de l'eau de la Ville de Paris. Juillet 2014.

Par exemple, il est prévu que pour suppléer les besoins du réseau d'eau non potable, Eau de Paris puisse déverser de l'eau potable dans le réseau d'eau non potable. En raison de l'indisponibilité de l'usine de la Villette pour raison de travaux, non content de payer de l'eau non potable non prélevée dans le canal de l'Ourcq, Eau de Paris a procédé à de tels déversements notamment en 2014 et 2015 pour des volumes supérieurs à 10 % de l'eau non potable vendue.

Tableau n° 32 : Déversement d'eau potable dans le réseau d'eau non potable

(en Mm^3)	2011	2012	2013	2014	2015
Déversement EP dans ENP	0,10	0,45	1,44	9,25	6,78
Production Usine La Villette	56,89	54,84	59,72	34,40	57,92
Volume eau non potable facturé	47,97	50,48	60,57	60,17	65,82
% EP dans ENP facturée	0,2 %	0,9 %	2,4 %	15,4 %	10,3 %

Source : CRC à partir des bilans annuels du contrat d'objectifs

Le coût de production complet de l'eau potable étant en moyenne de 0,28 € par m^3 alors que le prix moyen du m^3 d'eau non potable facturé s'élève à 0,20 € par m^3 environ.

Or, dans sa comptabilité analytique, Eau de Paris valorise les m^3 d'eau potable déversés au coût marginal et non au coût complet de production, confirmant qu'elle fait porter sur l'usager de l'eau potable l'intégralité des coûts fixes de production, condition pour faire apparaître un résultat analytique bénéficiaire pour l'activité eau non potable.

Étant donné les volumes d'eau potable déversés, retenir une valorisation au coût marginal plutôt qu'au coût complet des m^3 d'eau potable déversés dans l'eau non potable permet de réduire les charges de production de l'eau non potable de plus d'1 M€ en 2014 et de plus de 800 000 € en 2015, aux dépends de l'activité eau potable (qui pour sa part subit une perte de recette du même montant).

Des budgets séparés imposeraient un tarif de facturation de l'eau potable non discriminatoire.

Par ailleurs, la chambre relève que le résultat de l'activité eau non potable chute entre 2013 et 2015, notamment du fait d'une baisse du prix moyen de facturation par m^3 de 18 % en 2015.

En effet, le prix appliqué en 2015 a été fixé antérieurement à la décision de la Ville de maintenir le réseau et il n'est pas à la hauteur du niveau nécessaire à la pérennisation des investissements, et ne permet pas d'assurer ses perspectives de développement.

Au surplus, et depuis 2014, le prix moyen de facturation est inférieur au coût de revient du m^3 produit, en y intégrant les fuites. Ceci entraine un manque à gagner pour l'activité eau non potable de plus de 500 000 € en 2014 et de plus de 900 000 € en 2015.

Il est en conséquence prévu une augmentation du prix. Mais le prix défini pour la période 2016 à 2018 reste inférieur au prix de 2014, et le prix retenu pour 2016 demeure inférieur au coût de revient du m^3 facturé de 2015.

Le schéma directeur prévoit des investissements nécessaires au maintien du réseau eau non potable de l'ordre de 18,2 M€, auxquels viendraient s'ajouter 3 M€ chaque année pour l'entretien et la maintenance du patrimoine.

Le business plan prévoyait pour 2015, afin de garantir ce financement indépendant de l'activité eau non potable, un résultat bénéficiaire de cette activité à hauteur de 1,2 M€, il est finalement déficitaire de 300 000 €[60]. Cet écart de 1,5 M€ du résultat attendu, n'a pas justifié une révision des prix arrêtés dans le business plan initial adopté de 2015, ni de modification du plan de financement.

Un doute existe finalement quant au résultat effectif de l'activité et aux capacités qui en découlent de financer les investissements engagés de façon indépendante.

La chambre relève enfin que dans sa réponse au rapport d'observations définitives sur la politique de l'eau de la Ville de Paris, cette dernière s'était engagée à satisfaire dès le rapport sur le prix et la qualité de service de 2014 à la recommandation de « *Séparer précisément le service public d'eau potable de l'activité de production et de distribution d'eau non potable dans la présentation des données financières relatives aux deux activités d'Eau de Paris.* » Elle n'a pas respecté cet engagement.

Pour une meilleure information de l'usager, la chambre réitère sa recommandation restée sans effet :

Recommandation n° 4 : Séparer clairement le service public d'eau potable de l'activité de production et de distribution d'eau non potable et des autres activités à caractère industriel et commercial dans la présentation des données financières d'Eau de Paris.

6.4.3. Des délais de paiement encore longs entre la Ville et la régie

Dans son précédent rapport, la chambre soulignait que « toutes prestations confondues, la dette de la Ville à l'égard de la régie avoisinait 6,3 M€ au 31 août 2013, dont 2 207 000 € au titre des exercices antérieurs, soit 35 % du total de cette dette. »

Dans sa réponse aux précédentes observations définitives de la chambre, la Ville avait affirmé en septembre 2014 que les retards de paiement avaient été en partie résorbés et que la dette de la collectivité à l'égard de son opérateur avait été ramenée à 1,5 M€.

Les documents fournis à la chambre par la Ville de Paris montrent qu'à la mi-2016, la dette de la Ville à l'égard de la régie représente 3,3 M€ dont 0,926 M€ (soit 30 %) au titre des exercices 2011 à 2014[61].

Si l'encours de la dette de la Ville à l'égard de sa régie, toutes prestations confondues, a diminué de moitié en trois ans, les efforts doivent être poursuivis pour réduire les délais de paiement entre l'autorité organisatrice et son opérateur.

6.4.4. Le résultat du budget annexe de l'eau

Le budget annexe de l'eau de la Ville de Paris perçoit une part communale de 0,015 € par m^3 d'eau potable facturé par la régie. Il finance essentiellement des analyses réalisées par Eau de Paris, des remboursements de frais généraux au budget général et au budget de l'assainissement ainsi que des actions d'aide internationale en matière d'accès à l'eau. Il dégage chaque année un excédent de fonctionnement qui ne finance aucun investissement dès lors que les travaux sur les réseaux d'eau potable et d'eau non potable sont intégralement réalisés par la régie Eau de Paris.

[60] Document intitulé « Résultat analytique pour 2015 » tel que prévu par le contrat d'objectifs de 2015.

[61] Réponse de la Ville de Paris à la chambre sur les montants dus par la Ville à la régie Eau de Paris au 5 avril 2016.

À la fin 2015, l'excédent cumulé de la section de fonctionnement du budget annexe de l'eau s'élève à plus de 3 M€, intégralement prélevé sur le service public de l'eau.

À ce sujet, le Conseil d'État a jugé, par une décision de 1999[62] que la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux ne fait pas obstacle à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe mais que ce reversement ne saurait, sans erreur manifeste d'appréciation, concerner des excédents nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme.

Dès lors, et sous réserve que les conditions posées par les articles R. 2221-48 et R. 2221-90 du CGCT soient vérifiées, l'excédent de 3 M€ du budget de fonctionnement du budget annexe de l'eau peut être à tout moment reversé au budget général de la Ville.

6.4.5. La gestion du Pavillon de l'eau

Le Pavillon de l'eau a été créé en 2007 et rénové pour environ 5 M€, dans le but de sensibiliser les parisiens et, particulièrement, le jeune public, à la diversité des enjeux qui intéressent la ressource en eau à Paris, en France et dans le monde.

Géré par Eau de Paris pour le compte de la Ville, le Pavillon de l'eau constitue le principal lieu d'information et de documentation sur l'eau à Paris.

Il y est présenté une exposition permanente sur l'alimentation en eau de Paris et son histoire, des expositions temporaires et des animations destinées à favoriser la diffusion des connaissances sur l'eau.

Dans le cadre de la sensibilisation des plus jeunes, le Pavillon de l'eau accueille des « classes d'eau », de la maternelle au lycée ; des centres de loisirs ainsi que des visites organisées par des écoles.

Le développement des activités du Pavillon de l'eau est un objectif inscrit au contrat liant l'opérateur à la Ville de Paris.

Cette activité est financée à hauteur de 800 000 € environ par an par Eau de Paris, sans bénéficier *de subvention de la Ville qui lui en délègue la gestion.*

Le Pavillon de l'eau accueille entre 30 et 40 000 visiteurs par an. Chacun d'entre eux coûte plus de 20 € dans les charges de l'eau potable.

Eau de Paris estime que les activités pédagogiques et culturelles du pavillon de l'eau sont consubstantielles des missions de service public d'eau potable et doivent être financées par les recettes de la facture d'eau.

6.4.6. Les transferts au profit du budget général

Au total les recettes pour le budget général prélevées sur le service de l'eau potable se sont élevées à plus de 15 M€ en 2014, soit plus de 0,09 € par m^3 vendu aux usagers.

[62] CE, 9 avril 1999, commune de Bandol, req. n° 170999.

Tableau n° 33 : Montant des charges pesant sur les comptes de la régie Eau de Paris qui bénéficient à la Ville de Paris

(en M€)	2011	2012	2013	2014
Pavillon de l'eau	1	1,0	0,944	0,817
Red. Occupation domaine public réseau	4,568	4,717	4,809	4,814
Redevance pour les biens et terrains	4,887	5,047	5,145	5,144
Eau potable déversée (fact.-coût revient complet)	0,094	0,254	0,280	1,039
Redevance prélèvement canal de l'Ourcq	3,075	3,075	3,075	3,075
Résultat du budget annexe de l'eau	0,679	0,259	0,802	0,765
Total	**14,303**	**14,352**	**15,055**	**15,654**
Nombre de m^3 d'eau potable vendus	179	177	174,9	172,4
en €/m^3	**0,0799**	**0,0811**	**0,0861**	**0,0908**

Source : CRC à partir de : Réponse à la Q5.8 EDP ; Comptabilité analytique ; PQS, Annexe n° 2 au contrat d'objectifs de 2015 ; comptes de gestion ; rapport IGVP sur le BAA.

Si la charge qui pèse sur le service l'eau à Paris au bénéfice du budget général de la Ville est d'un ordre de grandeur comparable à ce que le délégataire perçoit, sur la même période, pour assurer le service de l'eau au Sedif par exemple, les sommes concernées restent publiques.

6.4.7. « Des entorses à l'autonomie du budget annexe de l'assainissement[63] »

Ce n'est toutefois pas le seul prélèvement municipal réalisé sur la facture d'eau à l'usager.

En décembre 2014, l'inspection générale de la Ville de Paris a publié son rapport d'audit du service technique de l'eau et de l'assainissement. Elle y révélait des irrégularités quant à la répartition des charges et des produits entre le budget annexe de l'assainissement et le budget général de la Ville.

Le service public de l'assainissement est strictement limité aux missions définies à l'article L. 2224-8, à savoir l'assainissement des eaux usées. L'assainissement des eaux pluviales est, pour sa part, une compétence administrative municipale.

Pour les réseaux d'assainissement unitaires (qui collectent les eaux usées et les eaux pluviales, comme c'est le cas à Paris), il est admis que le budget annexe de l'assainissement puisse regrouper l'intégralité des charges et des recettes moyennant le versement par le budget principal de la commune à son budget annexe d'une contribution dont les modalités de calcul sont décrites dans une circulaire[64] ministérielle.

Le patrimoine des égouts a été affecté au budget annexe de l'assainissement lors de sa création en 1991.

Comme pour les canalisations d'eau potable, celles dédiées à l'assainissement sont pour l'essentiel dans des galeries visitables. Par rapport à un réseau d'égouts classique, la fonction de galerie technique induit des charges supplémentaires pour le service, liées au surdimensionnement des ouvrages. En l'absence de comptabilité analytique, le service technique de l'eau et de l'assainissement a évalué à la demande de l'inspection générale de la Ville, ledit surcoût annuel à 8,5 M€ en 2013. Celui-ci est supporté par le budget annexe de l'assainissement.

[63] Rapport d'audit du service technique de l'eau et de l'assainissement. N° 11-28. Inspection générale de la Ville de Paris. Décembre 2014.

[64] Circulaire ministérielle n° 78-545 du 12 décembre 1978 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et stations d'épuration.

En contrepartie, ces galeries visitables permettent de percevoir des recettes sous formes de redevances pour occupation du domaine public de la part des opérateurs de réseaux concernés. En 2012, cette recette d'occupation en égouts s'élevait à 21,1 M€.

Mais 17,4 M€ de ces recettes soit 12,7 M€ pour les réseaux ouverts de télécommunications et 4,7 M€ pour Eau de Paris, sont imputées sur le budget général de la Ville et non sur le budget annexe de l'assainissement et en compensation des charges induites par la présence des réseaux ouverts, le budget général verse un forfait de 0,5 M€ par an au budget annexe.

De plus, l'inspection générale de la Ville de Paris a relevé l'absence de redevance pour l'occupation par les services municipaux tels que la direction de la voirie et des déplacements ou la direction des systèmes et technologies de l'information[65].

Par ailleurs, le budget annexe de l'assainissement supporte une facture d'eau non potable d'un montant près de quatre fois supérieur à ses consommations (*cf. supra*).

Selon l'inspection générale de la Ville de Paris, entre les redevances non payées dues par la Ville, celles versées à tort sur le budget général de la Ville et les dépenses imputées indument au budget annexe de l'assainissement (notamment l'eau non potable), le résultat du budget annexe de l'assainissement passerait de 0,6 M€ à 37,5 M€[66]. « *Ces redressements procureraient 36,9 M€ de ressources nettes annuelles supplémentaires au budget annexe, à financer par le budget général.* »

6.5. Les autres activités développées par la régie Eau de Paris

Au contraire des autres opérateurs de l'eau potable contrôlés dans le cadre de l'enquête, la régie Eau de Paris développe des activités très diversifiées qui s'exercent dans le cadre de ses statuts. Toutefois, en l'absence d'une comptabilisation conforme à la réglementation, les coûts relatifs à ces activités risquent fort d'être partiellement supportés par le prix de l'eau.

Il en est ainsi de **l'eau non potable**, dont le poids est très majoritairement assumé par le prix de l'eau assainie ainsi que de la gestion du **Pavillon de l'eau**. Il en également ainsi de la mise à disposition gratuite d'une portion de 27 kilomètres de **l'aqueduc de la Dhuis**, hors de Paris, à l'agence des espaces vert dans le cadre des objectifs de « ville durable », alors que la régie en supporte les redevances d'occupation et les impôts fonciers.

La métrologie, les activités de laboratoire ou d'auscultation de conduites, notamment, sont des activités annexes concurrentielles, réalisées auprès de clients tiers. Leur développement reste limité. Jusqu'en 2014, ces activités, à l'origine de moins de 3 M€ de chiffres d'affaires, mais étaient présentées comme collectivement déficitaires dans la comptabilité analytique de l'établissement[67]. (Le périmètre en a été par la suite modifié).

[65] « *Sollicitée expressément sur ce dernier point, la direction des affaires juridiques de la Ville a indiqué que ces deux réseaux sont bien soumis à redevance et ont, qui plus est, le statut de réseau indépendant. Cet avis contredit la position du service gestionnaire (SAP) qui estime que les services municipaux ne sont pas soumis à redevance.* » in Rapport d'audit du service technique de l'eau et de l'assainissement n° 11-28. Inspection générale de la Ville de Paris. Décembre 2014.

[66] Valeurs de 2012.

[67] Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville avait précisé qu'en 2014, les activités de métrologie, d'auscultation des conduites et de laboratoires sont déficitaires. Les activités d'ingénierie sont pour leur part bénéficiaires

Par ailleurs, l'article II.1 du contrat d'objectifs de 2015 stipule que *« La régie Eau de Paris est également en charge des* ***travaux et de l'entretien du réseau de défense extérieur contre les incendies*** **».** Jusqu'à présent cette activité était considérée comme « *marginale*[68] » et était incluse en gestion dans les activités d'entretien du réseau par la régie, et donc supportée par le prix de l'eau.

Dans le cadre de son plan d'action climat énergie pour la période 2015-2020, Eau de Paris a affirmé son engagement pour la transition énergétique. Deux projets relèvent de cette logique et ont d'ores et déjà demandé des investissements :

- Eau de Paris va produire de **l'électricité de source solaire**. Ainsi Eau de Paris installe 12 000 m^2 de panneaux photovoltaïque sur le toit du réservoir d'eau potable de L'Haÿ-les-Roses qui produiront l'équivalent de la consommation électrique annuelle de 500 foyers et contribueront à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du territoire. Les travaux, couplés à la réfection de l'étanchéité supérieure du réservoir, ont débuté à l'été 2016 pour une mise en service de la centrale solaire à la fin de l'année 2017. Ce projet représente un investissement de 2,5 M€ qui devrait être amorti par la revente de l'électricité produite.

- Par ailleurs, dans le secteur de la zone d'aménagement concertée de Clichy-Batignolles, Eau de Paris a débuté fin 2014, conformément aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine−Normandie, le forage d'un puits à l'Albien afin de renforcer la sécurité de l'alimentation en eau de la capitale en cas de crise. En effet, la nappe à l'Albien s'étend sous tout le bassin parisien et est considérée comme une réserve stratégique d'eau potable.

  Sa température estimée entre 25°C et 28°C en fait une source de **géothermie**.

  Avec ce nouveau puit, Eau de Paris souhaite renforcer la sécurité de l'alimentation en eau de la capitale en cas de crise mais aussi produire une énergie renouvelable locale. À terme, ce procédé permettra de couvrir 83 % des besoins en chaleur de l'éco-quartier qui accueillera 6 500 habitants.

  La réalisation d'un doublet géothermique induit des coûts d'investissement plus importants qu'un simple puits de secours. Cependant, économiquement, l'opération devrait être équilibrée par le prix de vente de l'énergie à la compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU).

La chambre rappelle à cette occasion que les activités de production d'électricité de source solaire et de géothermie exercées par une collectivité territoriale constituent des activités de service public, qui en raison de leur objet et des modalités de leur financement présentent un caractère industriel et commercial. Les opérations de la régie chargée de l'exploitation de ces services publics doivent obligatoirement être retracées dans des budgets distincts du budget principal de l'établissement public. Ces activités sont par ailleurs assujetties à l'impôt sur les sociétés et à la contribution économique territoriale.

À compter du 1er mars 2017, dans le cadre de la réforme organisant la défense extérieure contre l'incendie (DECI), la Ville confiera à Eau de Paris, les prestations relatives à la mise en service, à l'entretien et à la vérification des points d'eau utilisables par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, afin de lutter contre l'incendie sur le territoire parisien. Ce service public communal devra alors être pris en charge financièrement par le budget général de la Ville.

Toutes ces activités sont compatibles avec les statuts de la régie. Toutefois, le problème de la transparence de l'information financière sur les années récentes se pose. Les comptes d'Eau de Paris ne sont pas et sont de moins en moins des comptes du service d'eau potable.

[68] Réponse de la Ville de Paris au questionnaire n° 2 de la chambre.

Si à partir de 2018, Eau de Paris s'engage à mettre en œuvre des budgets annexes permettant d'isoler les informations financières, en recettes et en dépenses des différentes activités pour lesquelles la réglementation en vigueur impose la tenue de comptes séparés, les débats d'orientation budgétaires pour 2016 et 2017 entretiennent l'ambiguïté sur la gestion financière actuelle par Eau de Paris de ses nombreuses compétences.

En effet, la logique de construction budgétaire du compte unique, présentée lors de ces débats, est que la régie est chargée de développer *« une politique d'investissements dynamique* » conduisant à mobiliser 450 M€ sur la période 2015 à 2020. Mais confrontée à une baisse des consommations, la régie doit envisager « *une nécessaire augmentation de la part variable du prix de l'eau potable dans les années à venir »* afin d'assurer les capacités d'autofinancement de la régie, pour que le niveau de financement des investissements par l'emprunt soit conforme aux dispositions du contrat d'objectifs.

Plus de 10 % desdits investissements, soit 49,4 M€ sur la durée du plan concernent les activités eau non potable et énergie. Sur les années 2014 et 2015, les investissements pour les activités d'eau non potable et de développement soutenable ont représenté 22 M€. En attendant la mise en place des budgets annexes pour ces activités, les investissements[69] y afférant sont supportés par le budget unique d'Eau de Paris, et en partie par l'augmentation du prix de l'eau potable.

6.6. Les exonérations fiscales dont bénéficie la régie

Conformément aux dispositions de l'article 207-1-6° du CGI, les collectivités publiques et leurs régies y compris si elles sont dotées de l'autonomie financière, bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les sociétés pour leurs activités de services publics *« indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité territoriale »*, même s'ils reçoivent la qualification « d'industriels et commerciaux ». C'est le cas de la distribution de l'eau et de l'assainissement. En conséquence, la régie Eau de Paris est exonérée de cet impôt. Seuls le supportent les services délégués.

De la même façon, depuis 2010, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle à laquelle étaient soumises les entreprises. Elle est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur la valeur de l'immobilier d'une part, et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'autre part.

L'article 1449 du code général des impôts exonère les collectivités publiques et leurs régies de la cotisation foncière des entreprises. L'article 1586ter II du même code les exonère de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises *« pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée »*. L'assainissement des eaux usées et la distribution de l'eau potable entrent explicitement dans la catégorie des activités à caractère sanitaire exonérées.

Globalement, le mode de gestion retenu, en régie plutôt qu'en délégation, permet au service de l'eau à Paris, d'économiser de 15 à 16 M€ d'impôts par an. Sans cette double exonération, le prix du m^3 d'eau potable à Paris serait porté à 1,275 € environ pour 120 m^3 consommés au lieu de 1,175 €.

Finalement, 30 % de la différence du prix de l'eau potable observée en 2014 entre Paris et le territoire desservi par le Sedif correspond à la différence de régime fiscal auquel sont assujettis respectivement la régie et la délégation de service public.

[69] Comptabilisés en dotation aux amortissements et frais financiers.

7. LE PILOTAGE DU CONTRAT D'OBJECTIFS PAR LA VILLE DE PARIS

7.1. Un pilotage étroit prévu dans les contrats d'objectifs

En sa qualité d'autorité organisatrice, la Ville est responsable de la qualité et de la performance des services. S'agissant du service public de l'eau, elle définit la politique mise en œuvre par Eau de Paris.

En termes d'organisation, le service technique de l'eau et de l'assainissement de la Ville de Paris (STEA) comprend, depuis 2012, une section de la politique des eaux (SPE) chargée de deux missions :

- le contrôle d'Eau de Paris et du suivi de la mise en œuvre du contrat d'objectifs passé entre la Ville et son opérateur ;
- le suivi des enjeux de l'eau à l'échelle du territoire parisien et, plus largement, en concertation avec les autres collectivités et les services de l'État, à l'échelle de la future métropole et du bassin de la Seine.

Tel qu'il est conçu aujourd'hui, le contrat d'objectifs constitue le véritable outil de pilotage de la politique de l'eau mise en œuvre par la Ville et son opérateur.

Si l'établissement d'un contrat est obligatoire dans les cas de délégation de service, cela est facultatif mais souhaitable entre une autorité organisatrice et sa régie. C'est le choix qu'a fait Paris.

L'article III.2 du contrat d'objectifs de 2015 définit les modalités de pilotage du contrat par l'autorité organisatrice.

Des indicateurs de performance, avec des cibles chiffrées sur la durée du contrat, permettent d'évaluer la qualité générale du service fourni aux usagers et de mesurer l'atteinte des objectifs.

Des comptes rendus d'exploitation trimestriels ainsi qu'un bilan annuel de l'exécution du contrat sont remis à la Ville par sa régie. Ce dernier rapport doit notamment comprendre un bilan de la politique menée par la régie Eau de Paris dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail et, plus généralement, du développement soutenable.

La régie Eau de Paris informe mensuellement la Ville de Paris des faits marquants du mois précédent ; elle met à la disposition des services de la Ville compétents, via une plate-forme d'échanges, l'ensemble des données nécessaires au suivi de son activité par les services, ainsi que les éléments structurants pour l'activité de la régie Eau de Paris, prévus ou prévisibles à court terme. Cette plateforme permet également un échange réciproque et dématérialisé d'informations.

Par ailleurs, la Ville de Paris et sa régie conviennent de travailler ensemble et de se rencontrer régulièrement et aussi souvent que nécessaire pour examiner les conditions d'exécution du service.

Une réunion technique est mise en place chaque mois. Durant le premier mois de chaque trimestre, est également organisée à l'initiative de la régie Eau de Paris, une revue de gestion présentant le compte-rendu d'exploitation du trimestre précédent et associant les différentes directions de la Ville concernées par la question de l'eau.

La Ville peut, si elle le juge utile, effectuer auprès de la régie Eau de Paris des expertises à caractère technique ou financier, portant sur la totalité ou une partie de ses activités. Les administrateurs de la régie Eau de Paris ont, dans ce cas, accès à l'intégralité de ces informations.

Le contrat d'objectifs de 2015 prévoit par ailleurs la production d'un rapport annuel détaillé dédié à la protection de la ressource, assorti d'un point budgétaire spécifique à cette action. Ce rapport différencie notamment les actions menées sur les secteurs agricole et non agricole, et consacre une mention spécifique aux captages prioritaires définis par le SDAGE[70].

Une fois par an, la régie Eau de Paris transmet à l'autorité organisatrice un plan d'affaires à moyen terme actualisé, qui intègre l'ensemble des projections financières d'exploitation, d'investissement et de financement.

La régie Eau de Paris doit aux termes de l'article IV.3 de son contrat d'objectifs disposer d'une comptabilité analytique sur l'ensemble de ses activités. Elle fournit annuellement à la Ville un tableau de bord analytique par activité pour l'ensemble de son périmètre, dont le contenu est défini dans le cahier financier annexé au contrat.

Le conseil d'administration d'Eau de Paris est composé d'élus de la Ville. Il y a un « *reporting* » technique à chaque conseil, soit tous les deux mois, pour s'assurer que la volonté politique des élus est bien respectée.

Le suivi très étroit mis en place dans le cadre du contrat d'objectifs, assorti de nombreux domaines définis contractuellement où l'autorisation de la Ville doit être systématiquement sollicitée par Eau de Paris, permet à l'autorité organisatrice de conserver une réelle maitrise sur les conditions d'exécution du service public de l'eau, alors même que la régie dispose de la personnalité morale.

En revanche, cet encadrement resserré est de nature à limiter l'autonomie de l'établissement public.

7.2. Le pilotage par indicateurs de performance à Paris

Outre les indicateurs réglementaires, déjà évoqués supra, les trois services d'eau étudiés dans le cadre de l'enquête ont mis en place un panel d'indicateurs plus étendu, destiné à garantir l'amélioration des performances du service, grâce à l'élargissement des thématiques prises en compte et de la fixation d'objectifs chiffrés. Si cette modalité de pilotage s'est accompagnée, pour les services en gestion déléguée, de l'instauration d'un intéressement financier de l'opérateur privé, il n'a pas été envisagé la mise en place d'une rémunération supplémentaire ou l'instauration de pénalités pour la régie Eau de Paris.

La définition d'indicateurs en vue d'obtenir un meilleur pilotage du service est en accord avec le constat de la Cour des comptes dans son rapport thématique sur l'eau et l'assainissement de 2011, qui soulignait les progrès en matière de contrôle de la performance.

Parce que l'élaboration d'indicateurs participe au pilotage de l'opérateur en formalisant les priorités des élus, tous les services d'eau étudiés ont défini de grands thèmes représentatifs de l'activité du service.

[70] Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

Tableau n° 34 : Les indicateurs de performance des services en 2015

	Thèmes	Nombre d'indicateurs
Sedif	Gestion du service (Annexe n° 6 du contrat)	49
	Développement durable (Annexe n° 7 du contrat)	25
	Service à l'usager (Annexe n° 8 du contrat)	18
	Qualité des eaux (Annexe n° 9 du contrat)	34
	TOTAL	126
EDP	Garantir un approvisionnement en eau de qualité en toute circonstance	6
	Placer l'usager au cœur du service de l'eau	8
	Assurer une gestion rigoureuse et équilibrée	8
	Garantir l'accès à l'eau pour tous	3
	Assurer la performance du réseau et des installations	3
	Assurer la pérennité et un niveau d'entretien optimal du patrimoine	8
	Développer une vision prospective du système d'alimentation en eau	2
	Mettre l'innovation sociale au service de la performance	7
	S'inscrire dans une politique affirmée de développement durable	7
	TOTAL	52
	Gérer et développer le service de l'eau non potable	*8*
SEPG	Continuité du service	1
	Efficacité de la gestion patrimoniale	1
	Qualité des eaux distribuées	1
	Qualité du service aux usagers	1
	Soutenabilité environnementale	1
	TOTAL	5

Source : CRC (à partir des réponses des organismes aux questionnaires de la chambre)

Les indicateurs sont très variés, certains touchent au cœur du métier : évolution du prix de l'eau, rendement du réseau, par exemple, alors que d'autres y sont plus indirectement rattachés. Ainsi pas moins de quatre indicateurs concernent la féminisation du personnel.

Le nombre d'indicateurs faisant l'objet d'un suivi régulier est également très différent d'un service à l'autre : on en compte 126 au Sedif, une soixantaine à la régie Eau de Paris et cinq au SEPG.

Dans le dernier contrat d'objectifs d'Eau de Paris, certains objectifs s'appliquent spécifiquement au service d'eau non potable.

Le statut de ces indicateurs est également variable. Si certains indicateurs font plutôt l'objet d'un suivi à titre d'information, la majorité d'entre eux sont assortis de seuils et de valeurs cibles à atteindre sur la durée du contrat.

7.2.1. Le prix de l'eau, un indicateur primordial

En apparence, bien qu'ils soient nombreux, les quelques 50 indicateurs suivis ne sont pas priorisés dans les contrats d'objectifs. La régie a confirmé ce constat. Toutefois, hors les indicateurs relatifs à la potabilité de l'eau qui sont bien sûr incontournables, l'un d'entre eux, le prix de l'eau à l'usager, fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'autorité organisatrice.

Contrairement à ce qui est observé dans le cadre des contrats de délégation de service public, à Paris, dans le cadre du dernier contrat d'objectifs, le prix de l'eau est négocié chaque année sans application de formule d'indexation.

Ce contrat encadre fortement l'évolution de ce prix qui *« devra demeurer à un niveau sensiblement identique à celui défini par le précédent contrat. Si une évolution devait être décidée, elle devra être strictement maîtrisée à un niveau inférieur à 2 % par an* ».

La contrainte qui pèse sur le prix de l'eau à l'usager emporte l'ensemble des objectifs liés à une gestion rigoureuse.

L'article IV.3.2 du contrat d'objectifs de 2010 imposait un certain nombre de contraintes de gestion, à savoir : « *La régie Eau de Paris devra maîtriser ses charges d'exploitation et rechercher tous les gains de productivité possibles de manière à ce que les dépenses d'exploitation liées au service de l'eau potable n'excèdent pas 80 % du produit des ventes d'eau potable (…). L'évolution de la masse salariale de la régie ne devra pas excéder 2 % en moyenne à partir de 2011. (…) La maîtrise des charges de fonctionnement permettra d'assurer un niveau d'autofinancement satisfaisant des investissements et de mener une politique d'endettement soutenable à moyen et long terme*. »

Le contrat de 2015 fixe de nouveau un cadre contraint à la progression des dépenses d'exploitation. Ainsi, en plus de la contrainte d'une progression moyenne annuelle plafonnée à 2 % de la masse salariale, l'évolution des charges générales ne devra pas dépasser 1 % par an (*cf. infra*).

Si l'ensemble de ces contraintes permet un suivi précis de la qualité de la gestion financière de la régie, depuis sa création, cette dernière peine à respecter strictement ses engagements.

Notamment des problèmes concernant le suivi de ces objectifs ont d'ores et déjà été évoqués. Les erreurs d'imputation, les changements de mode de comptabilisation des redevances ont rendu quasiment impossible le suivi de l'évolution des charges de fonctionnement.

Pour limiter à 1 % par an en moyenne l'évolution de ces dépenses sur la période 2015-2020, Eau de Paris prévoit pour les années à venir une diminution des charges de locations immobilières grâce à la rationalisation de ses implantations, l'optimisation des frais de nettoyage et d'entretien d'espaces verts, notamment par la mise en place d'une gestion différenciée respectueuse de la biodiversité, et des économies sur les frais de carburants.

Mais les charges à caractère général regroupent également dépenses récurrentes telles que les fournitures et les consommations courantes, qu'il s'agisse d'électricité, de carburant, ou de prestations de services ou les dépenses de petit entretien, ainsi que les impôts locaux et une partie des taxes liées à l'eau quand Eau de Paris en est directement redevable. Et l'objectif d'en contenir l'évolution à 1 % peut s'avérer difficile à respecter. Ainsi, par exemple, en 2015, les redevances pour occupation du domaine public versées à la Ville de Paris ont diminué de 4,7 M€ (*cf. supra*). En revanche le compte impôts et taxes a enregistré une augmentation de 2,1 M€ du fait de régularisations des taxes sur les prélèvements.

Tableau n° 35 : Évolution des charges générales

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
011 charges à caractère général	203,051	186,271	54,1	86,835	89,26	86,334
évolution n+1/n		- 8,3 %	- 71,0 %	60,5 %	2,8 %	- 3,3 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

De même, à part en 2015, la régie n'a pas été en mesure de respecter son engagement contractuel de limiter l'évolution des dépenses de personnel à 2 % par an en moyenne L'augmentation des dépenses de personnel entre 2010 et 2013 était conjoncturelle, liée à la phase de création de la régie. En application de l'accord de négociation obligatoire de 2011 qui stipule que certains bénéficient d'un changement d'échelon tous les deux ans, ce sont alors la moitié des effectifs environ qui profitent, une année sur deux de cette mesure. Le glissement vieillesse technicité est de ce fait supérieur à 2 % par an.

Tableau n° 36 : Les dépenses de personnels

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectif en ETP	849	898	918	913	898	867
Dépenses de personnel (Bilan CO)	63,13	65,9	71,13	72,81	74,75	75,68
Dont personnel extérieur	1,35	1,15	0,25	0,19	0,09	0,04
Évolution n+1/n		4,4 %	7,9 %	2,4 %	2,7 %	1,25 %

Source : CRC à partir de CDG et bilans annuels des contrats d'objectifs

D'autre part, l'harmonisation des régimes de retraite supplémentaire a augmenté les charges de prévoyance. La charge de ces régimes a connu une dynamique importante, en doublant chaque année pendant trois ans. Elle s'est élevée à 0,8 M€ en 2012 ; 1,5 M€ en 2013 et à 3,6 M€ en 2014.

Afin de faire face à ces engagements tout en essayant de respecter les contraintes de gestion posées par le contrat d'objectifs, l'effectif d'Eau de Paris a diminué de 50 emplois entre 2012 et 2015. Sur la durée du premier contrat, les dépenses de personnel ont progressé en moyenne de 4,3 % par an, soit plus du double des engagements contractuels.

7.2.2. Le contrôle de la Ville de Paris sur le niveau d'atteinte des autres objectifs

Globalement, l'ensemble des autres indicateurs correspondent à un troisième niveau de priorité et permettent de s'assurer que la qualité du service et la gestion du patrimoine ne pâtissent pas des contraintes tarifaires et budgétaires.

En l'absence de mécanisme d'intéressement à la performance ou de possibilités d'appliquer des pénalités financières, il y a lieu de s'interroger sur les moyens dont dispose l'autorité organisatrice pour faire respecter ces obligations.

Comme évoqué précédemment, de nombreuses et régulières réunions de suivi ont été mises en place pour examiner le niveau de performance atteint par la régie.

Le bilan de la performance du premier contrat d'objectif

Le bilan réalisé par Eau de Paris sur la durée du premier contrat d'objectifs[71] fait apparaître que, sur un total de 38 indicateurs de performance relatifs à l'eau potable 15, soit environ 39 %, n'atteignent pas les objectifs cibles assignés pour le terme du contrat.

Parmi eux, 5 présentaient une valeur inférieure à 10 % de la cible et 10 montraient un écart entre la réalisation et la valeur de l'objectif, supérieur à 10 %.

En outre, sur quatre indicateurs suivis à titre informatifs présentant un objectif chiffré, deux ne sont pas atteints.

Les modifications apportées par le contrat 2015-2020

Le contrat conclu en 2015 a apporté quelques modifications relatives aux objectifs chiffrés des indicateurs de performance.

[71] Bilan du contrat d'objectifs pour l'année 2014.

La grande majorité des objectifs fixés est demeurée inchangée, la cible pour 2014 étant reconduite à l'identique pour 2020, réaffirmant le maintien du niveau d'exigence attendu par l'autorité organisatrice sur la qualité du service, y compris pour les cibles qui ont été atteintes en 2014.

Par exception, les objectifs de cinq indicateurs ont été assouplis, afin notamment d'assurer une cohérence entre les décisions de l'autorité organisatrice sur le plan pluriannuel d'investissement, avec le taux d'autofinancement et le niveau de la dette, ou bien de tenir compte des évolutions législatives ou réglementaires[72].

Au contraire deux indicateurs (le délai moyen de réponse aux demandes écrites et le taux de recouvrement des factures d'eau dans un délai de 50 jours) ont vu leurs objectifs.

Enfin, plusieurs indicateurs portant sur l'activité d'eau non potable ont été créés.

Les résultats de 2015, quant à eux, sont en nette amélioration puisque seuls cinq indicateurs relatifs à l'eau potable, n'ont pas atteint le niveau attendu :

- deux se situent à moins de 10 % de la cible ;
- trois sont à plus de 10 %.

Deux des indicateurs qui n'ont pas atteint leur cible en 2015 concernent le rendement du réseau et l'indice linéaire de perte. Ces indicateurs sont au cœur du métier de la régie et leur niveau de réalisation peut avoir un impact certain sur le prix de l'eau à l'usager.

7.2.3. La comptabilité analytique : un outil de pilotage du contrat d'objectifs ?

Dès le contrat d'objectifs de 2010, l'article IV.3.2 imposait à la régie de se doter dans les meilleurs délais d'une comptabilité analytique sur l'ensemble de ses activités.

Celle-ci devait permettre à la Ville de disposer d'un tableau de bord analytique détaillé pour assurer un suivi individualisé des produits et charges par centres de gestion (eau potable et activités annexes) d'une part, et par filières (production par site, distribution, siège, Pavillon de l'Eau, communication, recherche et développement, ...) d'autre part.

Conformément aux stipulations du contrat, une comptabilité analytique a été mise en place. Mais les données analytiques produites chaque année, sont soumises à des variations liées à des changements d'organisation, ou d'imputation de certaines dépenses ou aux évolutions des référentiels et des clés de répartitions, et selon les propos mêmes d'Eau de Paris *« l'analyse d'une année sur l'autre n'est pas aisée, ni pertinente pour certaines activités*[73] ».

Le problème du suivi à partir des éléments financiers annuels du contrat d'objectifs fournis par la régie se pose également. Le document produit à l'autorité organisatrice n'est pas directement lisible. En effet, le document ne comporte, ni remarque méthodologiques, alors même que les éléments transmis chaque année ne sont pas les mêmes, ni de commentaire ou d'explication sur les éventuels changements de périmètre de calcul, d'une année sur l'autre. Le document est de plus un document statique, ne contenant pas la vision en évolution sur plusieurs années, ni la comparaison avec les documents prévisionnels que sont les business plans élaborés par la régie, il nécessite donc un retraitement complémentaire des données pour une potentielle analyse.

[72] Par exemple, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, dite « loi Brottes » qui, interdisant les coupures d'eau en cas d'absence de règlement des factures d'eau, est susceptible d'avoir une incidence sur le taux des d'impayés.

[73] Réponse de la régie Eau de Paris au questionnaire n° 2 de la chambre.

Au surplus, aucun suivi de l'avancement des investissements pour les activités de production d'électricité d'origine solaire ou de géothermie, ne font l'objet d'aucune communication dans le cadre du document financier annuel produit à l'attention de la Ville.

Il est en conséquence douteux que, dans leur forme actuelle, la Ville de Paris puisse à partir des éléments analytiques transmis par la régie, assurer un véritable pilotage et définir des priorités ou des stratégies.

7.3. La transparence de l'information à l'usager

La régie Eau de Paris a un site internet sur lequel peuvent être consultées nombre de communications dont son rapport d'activité annuel.

Le rapport sur le prix et la qualité de service est quant à lui consultable sur le site de la Ville de Paris.

Si à eux deux, les rapports collationnent bien toutes les informations que la réglementation impose de rendre publiques, il faut prendre connaissance des deux rapports pour disposer de la totalité de l'information.

Ainsi, en 2015, la régie Eau de Paris communique sur la part variable du prix de l'eau, tandis que le rapport sur la qualité de service décompose la facture d'eau, détaillant la part fixe, la part variable et la part communale.

Symétriquement, la régie présente ses principales recettes et dépenses alors que le rapport sur la qualité de service donne le total (faux) des dépenses et des recettes du service public de l'eau à Paris sans reprendre aucune donnée financière de la régie.

Des progrès restent donc à faire en matière de qualité de l'information, notamment économique, apportée à l'usager.

Pour autant, sur le périmètre de l'enquête, force est de constater que l'information financière concernant le service public de l'eau est peu transparente et non comparable d'un organisme à l'autre.

La chambre a étudié concomitamment les trois plus gros acteurs de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la métropole et force est de constater que l'information financière relative au service public de l'eau est peu transparente et non « normée ».

Les données disponibles publiquement au travers des rapports d'activité ne sont pas comparables, chacun des acteurs ayant retenu une présentation différente et choisi un périmètre différent pour les données économiques et financières.

Les rubriques en dépenses et en recettes ne sont pas les mêmes, les informations sont insuffisamment détaillées pour être comprises et encore moins comparées par l'usager. Il s'en suit finalement sur ce sujet une opacité de l'information.

Par exemple, le total des recettes des trois services de l'eau en 2014 a représenté un total de près de 1,1 Md€. Ces recettes ne sont en fait absolument pas comparables.

Tableau n° 37 : Les recettes du service de l'eau telles que présentées dans les rapports d'activité de 2014 (en M€)

	Recettes
Sedif	556,7
Eau de Paris	397,7
SEPG	137,4
Total	1 091,9

Source CRC à partir des RPQS 2014

Pour le Sedif, il est présenté un compte consolidé du service public de l'eau sous la forme d'un compte financier. Les recettes incluent les redevances pour prélèvement et pour pollutions domestiques mais pas les redevances d'assainissement Cette présentation est incomparable avec les autres opérateurs du secteur.

Pour la régie Eau de Paris, le compte présenté est le compte administratif de la régie, dissociant section d'investissement et section de fonctionnement sans consolidation. Les recettes incluent les redevances de l'agence de l'eau et de Voies navigables de France, pas les redevances d'assainissement. Ce compte amalgame la production d'eau potable et d'eau non potable, pour offrir une présentation des comptes du service de l'eau potable sur Paris qui ne correspond pas au périmètre des autres acteurs.

Quant au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, seul le compte annuel de résultat de l'exploitation réalisé par le délégataire est produit. Les recettes incluent les redevances de l'agence de l'eau Seine Normandie et les redevances d'assainissement. Il est conforme à la circulaire FP2E du 31 janvier 2006 et se présente donc sous une forme encore différente des deux autres organismes. Ce document comporte beaucoup de données qui n'ont pas de valeur comptable. Il ne peut donc être comparé aux comptes précédents. Il n'est pas produit de compte consolidé de l'eau présentant les recettes et dépenses du syndicat.

Ce constat rejoint les conclusions du rapport du CGEDD précité sur le prix de l'eau et de l'assainissement qui soulignait que : « *Tout en reconnaissant la complexité des facteurs, il ne paraît pas raisonnable, au regard des besoins légitimes d'explication et de compréhension de la population, de s'en tenir aux éléments aujourd'hui publiés, qui n'éclairent pas la diversité des réalités des situations et masquent de ce fait les questions de performance, d'efficacité de l'exploitation et de pertinence de la gestion du patrimoine.* »

8. LES CONSÉQUENCES POTENTIELLES DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE

8.1. La double exception francilienne

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) a recensé en 2012[74] en France, pas moins de 35 000 services chargés de l'eau et de l'assainissement, dont 14 157 services d'eau potable. Ce nombre très élevé de services est sans équivalent dans les autres pays européens : par comparaison, l'Angleterre et le Pays de Galles ne comptent que 22 services, les Pays-Bas 40, le Portugal 600 et l'Allemagne un peu plus de 13 000. Il s'explique avant tout par le nombre très élevé de communes en France. Un grand nombre de services est de petite taille, les services desservant en moyenne moins de 5 000 habitants.

[74] Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Bipe et FP2E. Octobre 2015.

Dans le rapport sur l'évaluation de la politique de l'eau établi en septembre 2013 par le CGEDD[75], il est constaté que « l'éparpillement des maîtrises d'ouvrages pose également un problème technique, car le manque de taille critique a pour conséquence le manque de compétence technique lequel entraîne une faiblesse dans le choix des orientations de solutions et crée un déséquilibre dans le dialogue avec les opérateurs privés. Cette situation étant accentuée par la disparition de l'ingénierie publique. Il s'agit d'un enjeu majeur, car la balkanisation est inefficace et dispendieuse. La mutualisation volontaire est une démarche insuffisante, voire illusoire, à ce niveau d'éparpillement. Il est donc impératif et urgent de diminuer le nombre de services publics de l'eau et de l'assainissement de manière drastique. »

Dans le cadre de la réforme territoriale telle qu'organisée par les lois de modernisation de l'action publique territoriale[76] (MAPTAM) et de la nouvelle organisation territoriale de la République[77] (loi NOTRe), est prévu le regroupement d'intercommunalités et le passage du seuil minimal de la taille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 5 000 à 15 000 habitants, ainsi que le transfert des compétences liées à l'eau à l'échelle desdits EPCI, qui devrait conduire à la réduction progressive du nombre de structures syndicales intervenant dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement.

L'agglomération parisienne se caractérise par une double exception par rapport à la situation nationale :

- d'une part, à l'opposé de la situation d'émiettement constatée ailleurs, l'organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris est atypique, dominée par trois grands acteurs principaux qui desservent entre 600 000 et 4,4 millions d'habitants ;
- d'autre part, l'article L. 5219-5.-I du CGCT dispose que, par exception à la règle générale qui donne la compétence « eau » aux métropoles, ce sont, sur le périmètre de la MGP, les 12 établissements publics territoriaux[78] (EPT) qui la composent, qui exercent de plein droit les compétences en matière d'eau et d'assainissement.

Dans ce contexte, la chambre a évalué comment pourrait être promue la mutualisation des moyens de production et de distribution de l'eau potable à l'échelle de la métropole.

Cette réflexion porte à la fois sur les volets techniques et institutionnels. Elle pose la question de la gouvernance et de la stratégie à mettre en place entre les opérateurs, pour répondre efficacement à l'évolution des besoins et optimiser les investissements à réaliser dans les années à venir, dans l'intérêt de la qualité du service rendu à l'usager métropolitain pour le meilleur prix.

8.2. L'établissement public territorial, un niveau trop restreint pour définir la politique de l'eau ?

Il convient tout d'abord de rappeler que le découpage des établissements publics territoriaux n'a pas été réalisé pour définir des territoires dont la cohérence reposerait sur le service public de l'eau. Le constat en corollaire est que la carte qui en résulte n'est pas optimisée si on la regarde sur le plan des contraintes hydrauliques qui relèvent d'une logique de bassin versant, que ce soit à l'échelle de la métropole ou de la plupart des territoires.

[75] Évaluation de la politique de l'eau : Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? - Anne-Marie Levraut (CGEDD) - Septembre 2013.

[76] Loi du 27 janvier 2014.

[77] Loi du 7 août 2015.

[78] Aux termes des lois MAPTAM et NOTRe, la métropole du Grand Paris est constituée de 12 établissements publics territoriaux (EPT) : la Ville de Paris et 11 autres EPT, échelon territorial sui generis de plus de 300 000 habitants et EPCI sans fiscalité propre (sauf de 2016 à 2020 où ils percevront la cotisation foncière des entreprises), soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes.

Les différentes parties prenantes, sollicitées pour évoquer les possibles évolutions de l'organisation du service de l'eau à l'échelle métropolitaine à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme territoriale, ont souligné que le transfert de la compétence eau à l'établissement public territorial plutôt qu'à la métropole était un choix affirmé du législateur.

Sans doute parce qu'il s'agit d'un service public qui touche au quotidien de chacun des citoyens, sa gestion est un sujet sensible pour les élus. Ceux-ci sont nombreux à déclarer souhaiter en conserver la maitrise et à rappeler le caractère essentiel de service public de proximité qui y est attaché, notamment en matière de choix du niveau d'investissements en fonction de l'état du réseau et de la politique de service susceptible de répondre aux attentes des usagers.

Cependant, selon le découpage retenu le 1er janvier 2016, sur 12 établissements publics territoriaux, un seul dispose aujourd'hui d'un appareil productif et distributif conçu pour couvrir tous ses besoins avec des conditions de sécurité d'approvisionnement satisfaisantes ainsi que les moyens de définir et de mettre en œuvre une politique de protection de la ressource : la Ville de Paris. En tant que commune unique constituant un établissement public territorial autonome pour sa politique de l'eau, la réforme territoriale est pour ainsi dire sans effet sur la gestion de l'eau à Paris.

Pour sa part, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers couvre partiellement le territoire de deux établissements publics territoriaux. Il est en charge de la production et de la distribution de l'eau pour 600 000 habitants. Pour ce faire, il est propriétaire d'une seule usine de production qui ne lui permet pas de répondre à l'ensemble des besoins de ses usagers. Il n'est donc pas autonome dans sa politique de sécurisation de ses approvisionnements en eau, ce qui l'oblige à acheter de l'eau potable en gros à un tarif éloigné du prix du marché. En effet, son contrat comprend également la garantie de fourniture en toute occasion d'une importante quantité d'eau pour couvrir le risque de cessation de fonctionnement de son usine unique pour cause technique ou en cas de pollution de la Seine (neuf jours d'arrêt de l'usine pour cette raison en 2011).

Plus généralement, la capacité de la plupart des établissements publics territoriaux à gérer de façon autonome le service de l'eau est limitée en l'absence totale d'outil de production propre ou d'accès à la ressource, et l'existence d'un réseau commun au niveau syndical rend difficile et coûteuse une séparation d'avec ses voisins. Cela tendrait à confirmer qu'à l'échelle de la métropole francilienne, et du fait de son organisation historique pour l'alimentation en eau potable, l'établissement public territorial de 300 à 670 000 habitants ne constitue pas forcément l'échelon optimal pour conduire une politique autonome de l'eau, à la fois indépendante et cohérente avec le reste de la région.

Entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2017, la loi prévoit, pour les compétences eau et assainissement, une « substitution provisoire » des établissements publics territoriaux aux communes membres de syndicats. Depuis le 1er janvier 2016, tous les établissements publics territoriaux sauf Paris sont donc adhérents du Sedif, deux sont également adhérents du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, et deux sont adhérents du syndicat mixte de gestion du service des eaux de Versailles et Saint Cloud (SMG SEVESC) en lieu et place des communes et EPCI précédemment adhérents.

Avant la fin de l'année 2017, les établissements publics territoriaux devront choisir formellement leur(s) mode(s) de gestion et renouveler (ou non) leur(s) adhésion(s) aux syndicats.

Les conséquences de la réforme sur les établissements publics territoriaux ne sont bien sûr pas identiques.

En effet, différentes situations coexistent. Certains établissements publics territoriaux reprennent le découpage de communautés d'agglomération qui avaient antérieurement choisi un mode de gestion unifié de l'eau potable sur l'ensemble du territoire, en l'occurrence l'adhésion au Sedif (deux établissements publics territoriaux).

D'autres établissements publics territoriaux sont constitués de communes ayant toutes choisi individuellement l'adhésion à un même syndicat des eaux (trois établissements publics territoriaux sur le territoire du Sedif).

D'autres encore, (six établissements publics territoriaux) voient cohabiter plusieurs modes de gestion (adhésion à des syndicats des eaux différents, jusqu'à trois syndicats), ou coexister des syndicats et des choix individuels de gestion en délégation de service public ou en régie.

Pour les établissements publics territoriaux dans lesquels plusieurs modes de gestion sont présents, les textes actuels[79] permettent de maintenir sur chaque territoire autant de politiques de l'eau qu'il existait de choix différents antérieurement à leur création. Les établissements publics territoriaux peuvent adhérer à un syndicat des eaux pour une partie seulement de leur territoire, voire devenir membres de plusieurs syndicats des eaux. Les établissements publics territoriaux peuvent donc faire le choix de reconduire les décisions antérieures de leurs communes membres, le cas échéant sans harmonisation de la tarification.

Par ailleurs, comme la loi prévoit également le possible retrait de plein droit des syndicats des eaux au 31 décembre 2017, la réorganisation territoriale offre l'occasion à chaque territoire de s'interroger sur la pertinence des choix historiques et sur la façon dont il souhaite aujourd'hui organiser la compétence « eau ».

Ainsi, si la réorganisation territoriale engagée devrait *in fine* avoir pour effet de mettre un terme à la gestion de services d'eau par des communes isolées, elle favorise, dans un premier temps, des velléités de séparation à l'intérieur des ensembles existants.

De ce fait, la question de la recomposition des syndicats actuels peut se poser. L'harmonisation du mode de gestion sur l'ensemble des communes d'un établissement public territorial n'est pas toujours recherchée à ce stade. Le mode gestion choisi par chaque commune peut être retenu pour une mise en œuvre au niveau de l'établissement public territorial.

Certains établissements publics territoriaux ont lancé une phase d'études afin d'étayer leur décision. En effet, le choix de maintenir ou non l'adhésion à un syndicat peut emporter des coûts importants que l'usager du service de l'eau devra ensuite supporter. Ainsi, en plus des coûts d'investissement évoqués dans l'exemple ci-dessous, la sortie d'un syndicat, fût-elle de plein droit, peut s'accompagner de coûts d'adaptation du contrat de délégation en cours, ainsi que du remboursement au syndicat d'une quote-part des emprunts associés au patrimoine potentiellement transféré.

[79] L'article L. 5211-61 du CGCT tel que modifié par la loi NOTRe.

Encadré n° 4

L'exemple d'Est Ensemble

Communauté d'agglomération constituée en 2010 par neuf communes de la Seine-Saint-Denis adhérentes du Sedif, et aujourd'hui établissement public territorial doté de la compétence obligatoire « eau et assainissement », Est Ensemble a en fait démarré sa réflexion sur la gestion du service public de l'eau depuis plusieurs années.

Les études qu'il a fait réaliser pour évaluer les conditions dans lesquelles il pourrait organiser le service public de l'eau en régie, sur son périmètre, en quittant le Sedif, ont permis de mesurer les difficultés techniques sous-jacentes. Même à l'échelle de 400 000 habitants, Est Ensemble ne dispose pas des outils productifs nécessaires. Il peut décider de gérer ce service en direct mais seules la distribution et la gestion des usagers peuvent être concernées, il doit acheter l'eau potable en gros. Pour la distribution, un certain nombre de canalisations importantes appartiennent au Sedif, et pour devenir autonome Est Ensemble devrait alors doubler une partie du réseau existant. Par ailleurs, les réseaux d'Est ensemble et du Sedif sont imbriqués. Il serait alors nécessaire[80] de les déconnecter c'est à dire de déconnecter les 300 points d'attache et 1 200 branchements d'abonnés sur les feeders[81] du Sedif ainsi que 156 points de connexion avec des conduites appartenant aussi au Sedif. Cela nécessiterait donc d'importants travaux.

Est ensemble n'a pas non plus de réservoir ou de station d'élévation alors que son territoire compte des points hauts, nécessitant également des travaux en cas de gestion directe. Dans le cas le plus favorable, les études ont évalué à 43 M€ les dépenses d'investissements nécessaires à la reprise de la seule distribution en régie, à la condition d'acheter l'eau potable au Sedif. Le choix d'un autre fournisseur porterait le montant des travaux nécessaires au-delà de 100 M€.

La difficile réversibilité en termes techniques et industriels de l'appartenance au syndicat et la grande dépendance aux décisions prises par celui-ci est manifeste. L'organisation actuelle des grands acteurs au niveau de la métropole du Grand Paris fait que l'établissement public territorial apparait comme un échelon un peu limité et réducteur pour l'organisation du service public de l'eau potable.

Pour sa part, le comité syndical du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers a décidé de lancer une étude d'impact sur les scénarios possibles d'une nouvelle organisation du service public de l'eau sur le périmètre de ses deux établissements publics territoriaux membres : élargissement du périmètre syndical à l'ensemble des communes de ces deux établissements publics territoriaux ; prise en charge de nouvelles compétence telles que l'assainissement ou la gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations ; ou éventuels rapprochements, coopérations ou fusion avec certaines autorités organisatrices de l'eau voisines.

Si comme Est Ensemble, un(e) ou plusieurs communes ou établissements publics territoriaux se posaient la question de quitter le Sedif pour rejoindre un autre syndicat ou définir de

[80] Pour des raisons liées à la responsabilité des producteurs sur la qualité sanitaire de l'eau potable.

[81] Le transport de l'eau potable s'effectue via des canalisations de gros diamètres ou feeders (des « autoroutes de l'eau ») permettant d'acheminer de l'eau potable, après traitement, d'un point de production vers un lieu de consommation.

nouveaux partenariats avec la régie Eau de Paris, la question se poserait également de l'impact sur le prix de l'eau pour tous les usagers.

D'un autre côté, envisager de construire une ou des usine(s) supplémentaire(s) à l'échelle d'un ou deux établissements publics territoriaux, alors que la région possède déjà des capacités de production excédentaires, s'avèrerait inutilement coûteux pour l'usager.

Une telle situation d'ensemble plaide en faveur d'un régulateur à un échelon supérieur à l'établissement public territorial.

8.3. Au-delà du seul service de proximité, certains défendent une vision plus large de l'organisation régionale du service de l'eau, affranchie des frontières administratives

Deux des quatre autorités organisatrices existantes pour la gestion de l'eau dans la métropole (Ville de Paris[82], SEPG, SMGSEVESC et Sedif) assurent la gestion du service sur un territoire débordant de celui de la métropole, contribuant à une solidarité entre les territoires au bénéfice des communes situées sur une aire plus large et pour lesquelles le coût de l'eau pourrait s'avérer structurellement plus élevé.

Depuis 2008, le Sedif promeut la nécessité d'une approche plus coordonnée et concertée des grands acteurs pour la gestion des services d'eau potable de la région Île-de-France, devant aboutir à des « *mutualisations industriellement intelligentes aux bénéfices des usagers*[83] », organisées par des partenariats bouleversant peu les organisations en place. Cette réflexion s'est intensifiée et accélérée dans la perspective de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Le Sedif, par son histoire et ses infrastructures, considère qu'il pourrait constituer un des pivots de cette rationalisation de l'organisation.

Le Sedif note qu'une conséquence de la mutualisation de la production pourrait être de séparer les entités en charge de la production de l'eau potable, d'un côté, de la distribution et de la gestion de la relation avec les abonnés, de l'autre, ces deux dernières fonctions ayant vocation à rester plus locales.

Dans ce contexte, le Sedif a initié une réflexion sur la rationalisation de la production d'eau potable à l'échelle régionale. Cette démarche porte à la fois sur les volets techniques et de gouvernance à mettre en place, entre opérateurs, pour répondre efficacement à l'évolution des besoins et optimiser les investissements à réaliser dans les années à venir.

Le syndicat est parti du constat que, le plus souvent, les grands opérateurs sont correctement gérés et hydrauliquement bien maillés en leur sein. En revanche, les interconnexions entre opérateurs sont perfectibles. D'après le Sedif, les possibilités d'échange et de transport, parfois méconnues, seraient assurément insuffisantes pour mutualiser, à l'échelle régionale, les capacités de production.

Le Sedif a donc envisagé la création d'un réseau de transport interconnecté renforcé, « *une autoroute ou un ring de l'eau*[84] », qui permettrait de partager plus largement les multiples ressources et les capacités de production et d'améliorer la sécurité d'approvisionnement de la zone interconnectée.

[82] Paris assure des ventes d'eau et droits d'eau en gros en dehors de la Ville de Paris.

[83] Magazine Inf'eau n° 71 de mars 2009.

[84] Étude technico-économique relative à la rationalisation de la production d'eau potable réalisée par le Sedif.

Il s'agirait en fait de trois rings, passant par les principales usines de production et permettant de renforcer les solidarités entre la petite et la grande couronne et de desservir environ 10 millions d'habitants. Autant que possible, les rings emprunteraient le tracé de feeders existants et, pour atteindre l'objectif et pouvoir déplacer d'important débits d'un secteur à l'autre, il conviendrait d'imaginer des « barreaux hydrauliques » solidarisant les trois rings et correspondant eux aussi à des tracés de feeders existants.

Pour le Sedif, la création de ces autoroutes de l'eau devrait se faire sous l'égide d'un « syndicat mixte d'études », composé des autorités organisatrices de la gestion de l'eau potable en Île-de-France qui le souhaiteraient, qui apparaitrait comme un nouvel acteur permettant la coordination des mesures à mettre en œuvre.

Pour sa part, Eau de Paris n'est pas favorable aux propositions de mutualisation de la production de l'eau potable et est opposée à la constitution des « rings de l'eau ». Elle défend un service public intégré maitrisant la filière du captage au consommateur, dans le cadre d'un schéma sans remise en cause de l'autonomie de chacun.

Eau de Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers opposent à la vision du Sedif que la transformation des interconnexions serait coûteuse sans apporter de valeur ajoutée à l'usager.

Concernant la mutualisation des données, aujourd'hui aucun exploitant ne procède au recueil, à la comparaison ou à l'archivage des données relatives à la qualité des ressources. Par exemple, le travail continu de détection des pollutions n'est pas mutualisé. Les échanges entre les différents exploitants sont peu formalisés. Le syndicat mixte d'études pourrait ainsi collecter les données qui intéressent ses adhérents aux fins de production d'eau potable, ou en vue de les utiliser dans le cadre d'études.

Ainsi en 2013, la Mairie de Paris et le Sedif ont pris l'initiative d'organiser une première réunion d'un « comité de pilotage élargi » ouvert aux opérateurs de l'eau, aux collectivités et aux administrations concernées. Ledit comité de pilotage a missionné un prestataire externe pour réaliser un audit des moyens et données existants de surveillance de la qualité des ressources et proposer des actions d'amélioration et d'optimisation. Plusieurs pistes d'action ont été identifiées. Mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche. Eau de Paris estime que le partage des connaissances sur la ressource est d'intérêt commun, pour alimenter des études de flux de pollution et améliorer la gestion de crise. Eau de Paris est donc favorable à une forme de mutualisation des données de surveillance.

De son côté, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, réservé sur la création d'un nouveau syndicat, préfèrerait pour sa part, une « fédération » de syndicats (SEPG, Sedif, SMG SEVESC), instance de concertation, permettant d'initier une coopération sur le partage des capacités de production, les interconnections et la sécurisation du service en période de crise.

En octobre 2016, une initiative relancée sous forme d'un simple groupement de commande, en vue de lancer une étude sur l'état de la ressource et sur la sécurisation de l'approvisionnement en temps de crise a été proposée à la Mairie de Paris par le Sedif, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et le syndicat mixte de gestion du service des eaux de Versailles et Saint Cloud (SMG SEVESC). Mettre plus de trois ans pour se mettre d'accord sur la commande en commun d'une expertise augure mal de collaborations plus engageantes à l'avenir.

Au-delà de ces difficultés à définir une gouvernance opérationnelle pour un projet ambitieux de mutualisation collaborative de la production, les études de rationalisation de l'outil productif, montrent qu'une particularité de la grande couronne doit être prise en compte. En effet, dans les départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, 129 autorités organisatrices représentant 388 communes et 2,5 millions d'habitants sont alimentées en eau potable par des usines de production qui sont la propriété des sociétés Suez Eau et de Veolia Eau.

Pour le Sedif et Eau de Paris, la rationalisation régionale des capacités de production et des futurs investissements requiert le passage sous gouvernance publique de ces installations privées de production d'eau potable, en y associant l'ensemble des autorités organisatrices qui en dépendent.

Interrogées par la chambre sur ce point, les deux sociétés privées concernées sont opposées à cette perspective et elles rappellent notamment que les entités publiques ne sont pas leurs seuls clients.

Enfin, l'éventuelle constitution des rings par le syndicat mixte d'études soulèverait inévitablement de nouvelles questions délicates, comme la désignation de l'opérateur en charge de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures constituant les rings ; la péréquation du prix de vente d'eau en gros à l'échelle d'un territoire aussi vaste que la zone interconnectée ; ou le choix du mode de gestion de ces infrastructures.

Des réponses différentes pourraient peut-être être apportées à ces questions dans le cadre d'une gouvernance métropolitaine.

8.4. Un rôle à définir pour la métropole ?

8.4.1. Une situation éloignée de la coopération entre les acteurs

Choisir et maitriser la politique de l'eau sur un territoire emporte un certain nombre de questions qui ne trouvent pas forcement de solution à l'échelle d'un ou deux établissements publics territoriaux. Il en est ainsi par exemple de l'organisation de la sécurité d'approvisionnement d'eau par la diversité des ressources, et une surcapacité calculée facilitant la gestion des crises qui ne peuvent s'envisager qu'avec une taille critique suffisante de l'autorité organisatrice. Il en est de même pour la coordination des choix de qualité d'eau, la rationalisation des investissements à venir sur le parc actuel et l'optimisation des coûts de production.

Dans le cadre de la préparation du Grand Paris, plusieurs séminaires se sont tenus en 2012 sous l'égide du préfet de la région Île-de-France consacrés à la soutenabilité du Grand Paris dans le domaine de l'eau. Les principaux enjeux identifiés à cette occasion concernent la sécurisation de l'alimentation en eau potable d'un territoire très dense comme l'agglomération parisienne ; la définition du mix de ressources en eau qui garantira l'approvisionnement du Grand Paris dans un contexte de changement climatique ; la conciliation entre le développement de l'urbanisation et la préservation de la biodiversité des cours d'eau et des milieux aquatiques ou la limitation de l'impact des aménagements sur le cycle local de l'eau.

Ces sujets ne peuvent être traités à l'échelle des établissements publics territoriaux et les principaux interlocuteurs s'accordent à penser que ces sujets relèvent de l'échelle métropolitaine à laquelle la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations ont par ailleurs été confiées.

D'un autre côté, les trois grands acteurs présents sur le territoire de la métropole du Grand Paris offrent un service de qualité, mais qui sont trop cloisonnés pour envisager la gestion du service public de l'eau à l'échelle de la zone interconnectée d'Île-de-France.

Par exemple, ils gèrent leurs capacités de production de façon indépendante et ils sont tous tentés d'augmenter la sécurisation de leur propre approvisionnement, en faisant porter sur leurs propres usines la garantie de fonctionnement en toutes circonstances (Sedif et Paris), ou en souscrivant cette garantie auprès d'un tiers (syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers). Ce manque de collaboration entre les entités conduit au cumul de surcapacités coûteuses pour l'usager, plutôt que de privilégier les contrats de secours entre opérateurs.

Par ailleurs, chacun d'entre eux développe des stratégies de concurrence à l'égard de ses voisins. L'effet de ciseau entre la baisse constatée en longue période des consommations d'eau et l'augmentation des coûts de gestion et d'investissements pour le service les incitent, pour des raisons de bonne gestion, à étendre le nombre de leurs abonnés. La régie Eau de Paris, par exemple, pour mieux utiliser ses capacités de production, a cherché à vendre de l'eau potable « en gros » à des autorités organisatrices comme la communauté des Lacs de l'Essonne ou Est Ensemble, toutes deux adhérentes du Sedif.

Dans ces deux cas, Eau de Paris, qui défend fortement l'efficience de l'opérateur unique qui assure la production et la distribution, a pour autant encouragé ces collectivités à quitter le service intégré (mais délégué) du Sedif pour mettre en place un service géré en régie qu'elle considère, du fait même de la séparation entre production et distribution, comme moins pertinent.

Le projet avec Est Ensemble ne s'est pas concrétisé. Si de telles initiatives présentent l'avantage d'intensifier la concurrence dans un domaine qui en connait trop peu, un tel transfert aurait surtout eu pour effet de cannibaliser les ventes d'eau d'autres usines publiques, en améliorant les taux d'utilisation de l'outil productif parisien aux dépens de celui d'un autre acteur public.

Autre exemple, lors de l'appel à la concurrence, en 2014, pour l'achat d'eau en gros réalisé par le SEPG, la régie Eau de Paris et le Sedif se sont retrouvés en concurrence, dans une stratégie de mieux-disance tarifaire. Écartée, la régie Eau de Paris a formulé un recours contentieux contre le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

À l'occasion de la réforme territoriale, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers peut être amené à enregistrer l'adhésion de nouvelles communes qui quitteraient le Sedif ou le syndicat mixte de gestion du service des eaux de Versailles et Saint Cloud (SMG SEVESC). Or l'usine publique du Mont-Valérien, dont le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers est le propriétaire, n'a pas aujourd'hui la capacité de produire des quantités d'eau lui permettant de couvrir ses besoins. Les m^3 consommés par les nouveaux membres pourraient être achetés à Suez Eau, laissant le cas échéant, à la charge des usagers du Sedif ou du SMG SEVESC, le coût des surcapacités sur les usines publiques.

Concernant le fonctionnement de certaines interconnexions, les collaborations sont sans doute également à consolider. En effet, si les interconnexions entre les opérateurs existent déjà afin de pouvoir se porter mutuellement secours en cas de crise, les possibilités d'échange restent parfois peu utilisées. Par exemple, une interconnexion de secours entre le Sedif et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, créée en 1940, avait été utilisée pour la dernière fois en 1987 avant d'être remise à neuf en 2011, à l'occasion des travaux du tramway.

On est donc loin d'une situation d'harmonie et de coopération entre les principaux intervenants et d'une prise en compte de l'intérêt général de ce service public à l'échelle de la métropole.

8.4.2. Vers une mutualisation de la production métropolitaine ?

Si les élus sont unanimes pour reconnaitre l'intérêt de la compétence des établissements publics territoriaux pour un service de proximité tel que l'eau potable, à tout le moins, il conviendrait de sécuriser les conditions de production de l'eau potable sur la métropole contre une cannibalisation contreproductive entre les acteurs.

Ainsi, sur le territoire de la métropole du Grand Paris, les usines publiques pourraient être gérées sous l'égide d'une autorité organisatrice unique, permettant une vraie mutualisation des moyens et une rationalisation des investissements.

Seraient alors concernées l'ensemble des usines de la régie Eau de Paris, traitant les eaux souterraines comme de surface, celles du Sedif à Neuilly-sur-Marne et à Choisy-le-Roi[85] et celle du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers au Mont-Valérien, qui réalisent ensemble une production moyenne de 1,2 Mm^3 par jour.

Cette production moyenne permettrait de couvrir les besoins moyens de toute la population de la métropole, y compris celle aujourd'hui desservie par d'autres usines, ainsi que celle des communes actuellement approvisionnées par ces usines mais qui ne sont pas sur le territoire de la métropole.

Tableau n° 38 : Capacité de production des usines publiques sur le territoire de la MGP

Propriétaire actuel	Implantation	Capacité nominale (m^3/j)	Origine eau	Production moyenne (m^3/j)
Sedif	Choisy-le-Roi	600 000	Seine	311 000
	Neuilly-sur-Marne	600 000	Marne	257 000
SEPG	Mont-Valérien	115 000	Seine	68 000
Eau de Paris	Joinville-le-Pont	300 000	Marne	525 000
	Orly	300 000	Seine	
	Hay-les-roses	150 000	Sources de la Vanne	
	Aqueduc-du-Loing	150 000	Sources du Loing	
	Saint-Cloud	100 000	Sources de l'Avre	
Total		**2 315 000**		**1 161 000**

Source : CRC

Pour 90 % de la population de la métropole, une telle organisation ne changerait rien, ils resteraient approvisionnés par la même usine, les feeders, les stations de relèvement existent, les réservoirs, les canalisations et les branchements aussi. Les investissements pour mettre en œuvre une telle organisation seraient donc limités.

Tableau n° 39 : Production d'eau au regard de la situation administrative des communes

	Nombre de communes	Nombre d'habitants en milliers	Volume d'eau consommé en 2014 (en Mm^3)	m^3/j moyen
Communes MGP desservies par usine "MGP"	101	6 225	400	1 095 890
Communes MGP desservies par usine non "MGP"	30	704	41	112 329
Communes non MGP desservies par usine "MGP"	14	259	29	79 452
Total communes MGP	131	6 929	441	1 208 219
TOTAL	**145**	**7 188**	**470**	**1 287 671**

Source : CRC (à partir des RPQS des organismes)

[85] L'usine de Mery sur Oise dessert essentiellement des communes qui n'appartiennent pas à la métropole.

Les conditions de sécurité de l'approvisionnement apparaissent satisfaisantes : les ressources en eau sont diversifiées : Seine, Marne et eaux souterraines. La capacité nominale cumulée de production est de 2,3 Mm^3 par jour pour une production moyenne de 1,2 Mm^3 par jour, soit un coefficient de pointe de 1,9 (l'AESN considère 1,7 comme un coefficient de pointe exceptionnelle).

Ces capacités de production permettent de s'affranchir à terme des achats d'eau à des prix éloignés des coûts de production métropolitains et est donc susceptible de produire une économie pour l'usager métropolitain. Il conviendrait toutefois de modifier les intercommunications, par exemple au niveau de Saint-Cloud avec Eau de Paris, et au niveau de Puteaux et ou de l'Île Saint-Denis avec le Sedif[86], afin de pouvoir augmenter les échanges d'eau, de manière régulière, avec le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Réalisée au cours de l'enquête par la chambre, la comparaison des coûts de production pour ces usines ne montre pas d'écarts significatifs, hors les coûts de délégation. La MGP pourrait alors au moins pratiquer un prix unique de vente d'eau potable en gros sur l'ensemble du territoire.

La distribution d'eau, compétence obligatoire des établissements publics territoriaux, serait assurée au libre choix de chacun d'entre eux, en régie ou par délégation, directement ou au travers de leur adhésion à un syndicat dont le périmètre peut s'étendre au-delà des frontières de la métropole.

Les trois opérateurs ont toutefois unanimement souligné les insuffisances d'une telle organisation. Eau de Paris relève à raison que la séparation des compétences production et distribution est responsable de surcoûts et d'inefficacité. Le Sedif rappelle pour sa part que, dans l'état actuel de son organisation, on ne peut pas techniquement séparer l'exploitation de l'usine de Méry-sur-Oise de celle de ses deux autres usines et qu'une telle hypothèse fragiliserait considérablement la solidarité entre les communes de la petite et de la grande couronne franciliennes. Le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers enfin appelle l'attention sur les investissements nécessaires pour renforcer les intercommunications, qui occasionneraient des coûts supplémentaires sans création de valeur ajoutée pour l'usager.

8.4.3. L'eau potable, vers une gestion métropolitaine pour un prix unique à l'usager ?

Dans le cadre des réformes territoriales et pour répondre à ces dernières préoccupations des acteurs, la question qui pourrait alors se poser est celle de savoir si la métropole du Grand Paris pourrait être une autorité organisatrice pertinente pour la compétence « eau », comme c'est le cas pour toutes autres les métropoles en France.

Le choix du législateur d'adopter pour la métropole francilienne un régime dérogeant à la règle commune d'une gestion métropolitaine de l'eau potable ne semble pas adapté à l'organisation existante de ce service sur ce territoire et contraint les établissements publics territoriaux à ne gérer que très partiellement la compétence qui leur est confiée. De plus, il impose de renoncer pour l'usager à l'adoption à terme d'un tarif unique de l'eau, comme ce sera le cas dans les autres métropoles.

La métropole ne pouvant exercer que des compétences qui lui ont été transférées par la loi, un tel changement d'organisation, confiant la compétence eau à l'échelon métropolitain, nécessiterait une adaptation législative pour être mis en place.

[86] Les intercommunications de secours existent déjà.

Cette modification impliquerait le transfert à la métropole des biens, des moyens, des droits et obligations attachés à la compétence eau. Les opérateurs actuels resteraient en place jusqu'à échéance des contrats en cours. Il appartiendrait ensuite à l'autorité organisatrice de définir les modes de gestion les mieux appropriés pour que puisse être établi un prix unique pour l'usager, mettant ainsi en œuvre « un développement durable et solidaire du territoire régional » comme l'y invite l'article L. 5217-1 du CGCT.

À terme, à l'instar des pratiques en vigueur dans d'autres métropoles, la gestion du service pourrait être réalisée en régie, en délégation de service public ou par marchés publics de prestations, sur tout ou partie du territoire, plusieurs modes de gestion pouvant continuer à coexister. En cohérence avec la rationalisation de la production et la définition d'un prix unique de l'eau, des objectifs de performances en termes de qualité de l'eau, de la production et de performances financières devraient être définis pour l'ensemble du territoire.

La taille de la métropole lui permettrait de représenter une force de négociation significative face aux sociétés multinationales de l'eau et favoriserait la recherche continue de gains d'efficience en gestion publique comme auprès des acteurs privés.

ANNEXE

INDICATEURS REGLEMENTAIRES

La définition et le mode de calcul de ces indicateurs peuvent être consultés à l'adresse : http://www.services.eaufrance.fr/indicateurs/eau-potable.

		2011	2012	2013	2014	2013 (moyenne services urbains)
Indicateurs descriptifs des services						
D101.0	Sedif	4 339 776	4 362 705	4 401 788	4 428 030	11 752 900 (répartis en 11 services, dont Sedif et EDP)
Estimation du nombre	Paris		2 268 265	2 274 880	2 265 886	
d'habitants desservis	SEPG	596 000	600 893	605 200	605 200	
D101.2	Sedif (€ HT)	1,4425	1,4703	1,476	1,476	
Prix TTC du service au m^3	**Sedif (€ TTC)**	**1,5218**	**1,5512**	**1,5572**	**1,5572**	
pour 120m3 (**)	Paris (€ HT)	1,1581	1,1855	1,1196	1,0034	**1,47 € TTC**, soit 1,39 € HT
	Paris (€ TTC)	**1,2218**	**1,2506**	**1,1812**	**1,0586**	
	SEPG (€ HT)	1,686	1,7260	1,7350	1,7320	
	SEPG (€ TTC)	**1,779**	**1,8209**	**1,8304**	**1,8273**	
D151.0	Sedif	24h	24h	24h	24 h	
Délai maxi d'ouverture des branchements	Paris	2 jours ouvré	2 jours ouvrés	2 jours ouvrés	2 jours ouvrés	2
pour nouveaux abonnés défini par le service	SEPG	24 h	24h	24h	24h	
Indicateurs de qualité de service à l'usager						
P101.1	Sedif	99,89	99,87	99,93	99,98	
Conformité	Paris	99,6	99,9	99,93	99,86	99,8
microbiologique	SEPG	100	99,83	100	100	
P102.1	Sedif	99,83	99,89	99,87	99,91	
Conformité	Paris	100	99,7	99,93	99,97	99,8
physico-chimique	SEPG	99,7	99,92	100	99,7	
P109.0	Sedif			0,004	0,004	
Montant	Paris		0,0029	0,0034	0,0034	0,0025
solidarité	SEPG			0	0	
P151.1	Sedif	3,69	4,57	3,43	2,51	
Fréquence interruptions	Paris	0,22	0,37	0,25	0,3	2,4
non programmées	SEPG	1,05	1,36	1,8	1,17	
P. 152.1	Sedif	100 %	99,04 %	98,32 %	98,84 %	
Taux de respect délai d'ouverture	Paris	100 %	100 %	100 %	100 %	99,2
des branchements niveaux abonnés	SEPG	100 %	100 %	100 %	100 %	
P155.1	Sedif	3,69	3,84	5,25	5,66	
Taux de	Paris	1,33	0,64	0,95	0,7	4,2
réclamations écrites	SEPG	40	16,7	19,5	21,3	

(suite annexe)

		2011	2012	2013	2014	2013 (moyenne services urbains)
Indicateurs de gestion financière et patrimoniale						
P103.2 (*)	Sedif	100	100	120	120	
connaissance	Paris	95	100 %	120	120	107
réseau	SEPG	100 %	100 %	100 %	110	
P107.2	Sedif	0,39	0,47	0,52	0,57	
renouvellement	Paris	0,24	0,48	0,43	0,39	0,56
réseau	SEPG	0,88	0,8	0,84	0,79	
P153.2	Sedif		2,2	2,6	1,8	
extinction	Paris		0,97	1,17	1,31	2,2
dette	SEPG			<1		
P154.0	Sedif	nc	0,55	0,84	0,85	
taux	Paris	0,33	0,25	0,56	0,47	0,93
impayés	SEPG	0,26	0,15	0,23	0,42	
Indicateurs de performance environnementale						
P104.3	Sedif	89,65	88,92	88,49	88,33	
rendement	Paris	91,7	92,3	91,7	91,5	85,3
réseau	SEPG	86,6	87,88	88	89,6	
P105.3	Sedif	11,12	11,56	11,64	11,97	
Indice linéaire	Paris	22,96	23,08	23,9	24,9	12,6
des volumes non comptés	SEPG	16,9	14,9	15,1	12,3	
P106.3	Sedif	9,48	9,95	10,2	10,5	
indice linéaire	Paris	19,5	19,5	23,4	22,6	11
de pertes	SEPG	15,5	13,5	13,5	11	
P108.3	Sedif	85,33	84,72	84,41	91,92	
protection	Paris	67	67,5	75,88	71,52	80
ressource	SEPG	50	60		60	

Source : CRC (à partir des RPQS des organismes)

GLOSSAIRE DES SIGLES

AESN	Agence de l'eau Seine Normandie
BAE	Budget annexe de l'eau
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DSP	Délégations de service public
EDP	Eau de Paris
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FP2E	Fédération professionnelle des entreprises de l'eau
IS	Impôt sur les sociétés
Loi MAPTAM	Loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014
Loi NOTRe	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
MGP	Métropole du Grand Paris
Mm^3	Millions de m^3
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité du service
Sagep	Société anonyme de gestion des Eaux de Paris
Sedif	Syndicat des Eaux d'Île-de-France
SEPG	Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers
SMGSEVESC	Syndicat mixte de gestion du service des eaux de Versailles et Saint-Cloud
VNF	Voies Navigables de France

REPONSE

conjointe

de Madame la Maire de la Ville de Paris,

et de Monsieur Delanoë, ancien Maire et Maire honoraire de la Ville de Paris.

(*)

(*) *Cette réponse jointe au rapport engage les seules responsabilités de leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*

MAIRIE DE PARIS

Le Secrétaire Général

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
06/09/2017
G/1111
ARRIVÉE AU GREFFE

Paris, le - 5 SEP. 2017

Objet : Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris.

Monsieur le Président,

Par lettre du 25 juillet 2017, la Chambre régionale des comptes a transmis à la Ville de Paris le rapport d'observations définitives relatif à la gestion du budget annexe de l'eau et de la politique de l'eau de la Ville de Paris, inscrit dans le cadre de l'enquête régionale portant sur l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris, pour les exercices 2010 et suivants.

Ce rapport fait suite à un rapport d'observations provisoires, pour lequel la Ville a transmis ses remarques en date du 25 avril 2017.

La Ville de Paris remercie la Chambre pour son rapport très documenté et se félicite qu'elle ait pris en compte un grand nombre d'observations formulées par la Ville.

Elle note avec satisfaction que les orientations d'ores et déjà prises par son opérateur, Eau de Paris répondent aux recommandations formulées par la Chambre. Les observations de la Chambre sont riches d'enseignements et doivent permettre à Eau de Paris de conforter les résultats d'ores et déjà atteints. A ce propos, la Ville souhaiterait nuancer l'affirmation que la Ville n'a pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le précédent rapport, puisque sur chacune d'entre elles (encours de facture, clés de répartition pour la facturation de l'eau non potable, consolidation des données financières, séparation du service public de l'eau potable de l'activité de l'eau non potable), la Ville et son opérateur ont engagé des démarches de progrès nécessaires.

1. La Ville de Paris a relevé les nombreux satisfécits accordés par la Chambre dans de nombreux domaines, qui témoignent de la maturité et de la qualité de l'organisation mise en place par la Ville de Paris et son opérateur Eau de Paris

La Chambre confirme que **l'alimentation en eau est sécurisée**. Cette sécurisation repose en premier lieu sur des origines diversifiées des ressources. En effet Eau de Paris, se démarque des autres grands opérateurs franciliens, en s'alimentant pour moitié de sa production, au niveau de points de captages d'eaux souterraines. La chambre précise que ces eaux souterraines sont davantage protégées que les eaux de rivière, ce qui les rend globalement moins vulnérables aux polluants. La sécurisation repose aussi sur des capacités de production excédentaires pour faire face à d'éventuels aléas (situations de pointe, crises) mais aussi aux évolutions démographiques et climatiques. La Ville de Paris constate avec satisfaction que la Chambre reconnait « nécessaire » « un certain niveau de surcapacité de production » pour des raisons de sécurité

Monsieur Gérard TERRIEN
Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 Noisiel
77 315 Marne La Vallée Cedex 2

d'approvisionnement » et ainsi répondre aux recommandations du plan régional d'alimentation en eau potable (PRAEP) et notamment aux impératifs de continuité de service.

La Chambre confirme par ailleurs que **la Ville exerce un pilotage étroit de l'activité par le biais d'un contrat d'objectifs conclu avec son opérateur**. Comme le note Chambre, bien que facultatif dans le cas d'une régie, le choix d'un tel contrat témoigne des exigences de contrôle et de performance élevées attendues par la Ville. La Chambre constate par ailleurs le suivi régulier effectué par l'autorité organisatrice sur l'activité de son opérateur.

La Chambre note cependant l'absence de mécanismes d'intéressement à la performance et ou de possibilités d'appliquer des pénalités financières et s'interroge sur les moyens dont dispose l'autorité organisatrice pour faire respecter ces obligations. La Ville, autorité organisatrice, se permet de rappeler que sa participation majoritaire au Conseil d'administration lui garantit un moyen très efficace de faire respecter ses orientations, complété des contrôles documentaires effectués par les services de la Direction de la propreté et de l'eau et de la Direction des finances et des achats.

Ce mode de gestion permet, en effet, à la Ville de Paris et à son opérateur d'assurer **un service public de qualité,** comme l'écrit la Chambre. Eau de Paris enregistre notamment le meilleur taux de rendement du réseau en comparaison des autres principaux opérateurs d'Ile de France, quand bien même la chambre indique que cet indicateur n'atteint pas sa cible fixée bien au-delà des normes règlementaires. La qualité de l'eau potable est d'une très grande qualité comme le montrent les indicateurs de conformité microbiologique et physico chimique. La Ville souhaite par ailleurs souligner le très bon niveau de satisfaction des usagers relevé dans le rapport. Les bonnes performances d'Eau de Paris en matière de « service à l'usager » ne sont pas seulement à mettre au crédit de son parc d'habitats collectifs, mais bien à la qualité de l'organisation mise en place au sein de la régie, afin de répondre aux multiples modes de sollicitations des usagers et abonnés, confirmée chaque année par les enquêtes de satisfaction clients. En ce qui concerne la relation avec les fournisseurs, la Ville souhaite indiquer qu'Eau de Paris s'est mis en règle en matière de délai de paiement dès 2013 et atteint aujourd'hui une performance satisfaisante avec un délai global de paiement ramené à 15 jours. Enfin, la Chambre relève qu'en 2017 l'eau à Paris reste toujours la moins chère (1,193 € /m3) en comparaison avec les deux autres opérateurs étudiés. La Ville de Paris se félicite de ce constat et souhaite rappeler que le resserrement des écarts constatés, résulte principalement de la saine émulation créée entre les opérateurs depuis la création de la régie, très bénéfique aux consommateurs.

La Ville souhaite préciser que si le service public de l'eau ne supporte aucune charge liée à la délégation de service public ou d'impôts sur les sociétés, comme le relève la Chambre, cet avantage comparatif résulte d'un choix de mode gestion en régie pleinement assumé, dont la performance se confirme.

La lecture du rapport révèle **une situation financière maîtrisée**. La Chambre note en effet que la progression des dépenses, très forte au moment de la création de la régie, devrait se stabiliser maintenant qu'Eau de Paris a atteint son rythme de croisière. Si la chambre note une baisse des ventes d'eau et, en conséquence, une baisse du solde d'exploitation et de la capacité d'autofinancement, ceux-ci restent largement excédentaires (+36,25 M€ et +66,92 M€ en 2015). La Chambre constate le plan d'investissement ambitieux 2015-2020, en progression de 7% par rapport au plan précédent. Elle relève que la régie est par ailleurs peu endettée. En conséquence, la Chambre indique qu'un juste équilibre devra être trouvé entre une augmentation de la part variable du prix de l'eau potable et un recours maîtrisé à l'emprunt. Comme le mentionne le rapport, la ville a lancé une étude sur la trajectoire financière d'Eau de Paris, couvrant les exercices 2013 à 2015 et visant à bâtir une vision à horizon 2026. Par ailleurs, la Chambre indique que le mode de révision annuelle du prix de l'eau, au cas par cas, sans que soit définie de formule d'indexation est une spécificité parisienne. Elle rappelle à juste titre que ce mode de révision permet de débattre chaque année du prix de l'eau et les évolutions tarifaires ne suivent pas les baisses de consommation mais bien l'équilibre économique de la régie, qui repose aussi sur une maitrise des charges.

2. **La Ville de Paris souhaite néanmoins apporter quelques nuances aux observations formulées par la Chambre sur le risque lié à l'amiante, les relations financières entre la Ville de Paris et son opérateur, le financement de l'eau potable ou encore la transparence des informations financières d'Eau de Paris.**

La Ville de Paris et son opérateur Eau de Paris se sont saisis de la question du **risque d'exposition à l'amiante** dès sa mise en évidence en 2011 et 2012 et ont pris en compte ce risque amiante dans les modalités d'intervention des personnels. Si la Ville confirme qu'un tiers des prélèvements opérés à l'occasion des travaux identifient un matériau amianté, il est inexact d'écrire qu'un tiers du réseau serait amianté. Les tests conduits ont montré qu'en situation de simple cheminement en égout, il n'y avait pas de risque de lever de la poussière d'amiante au-delà des normes admissibles. La Ville maintient que le chantier test auquel la Chambre fait référence (page 20) n'est pas représentatif des opérations métiers courantes réalisées par Eau de Paris ou ses sous-traitants. Un protocole très strict d'intervention a été défini dès que cette situation a été identifiée, à l'issue d'échanges très approfondis avec les services compétents de l'État et d'une longue concertation avec les représentants du personnel. L'ensemble des personnels a été doté de masques respiratoires filtrants et munis de cartouches actives, pour les protéger en priorité contre les risques chimio-bactériologiques en galerie, mais aussi par la même occasion - même si la probabilité d'occurrence est très faible - d'une ambiance qui dépasserait le taux admissible de fibres d'amiante par litre d'air. Les activités en égout font l'objet d'instructions qualifiées selon les risques en vigueur, aux encadrants, aux agents mais aussi aux intervenants extérieurs. Si la présence d'amiante en égout est désormais intégrée par chacun un dispositif d'attention particulier reste en vigueur, notamment avec une commission spécialisée du CHSCT de la Direction de la propreté et de l'eau de la Ville de Paris qui se réunit régulièrement, avec les représentants du personnel, pour consolider les acquis et continuer à améliorer les pratiques sur ce sujet. Toutes ces actions ont été conduites en partenariat avec Eau de Paris qui a déployé les dispositifs équivalents auprès de ses personnels et de ses représentants.

La Chambre observe que **le service public de l'eau verse au budget général de la Ville de Paris des redevances** dont elle qualifie le montant d'« anormalement élevé ». La Ville de Paris a indiqué que le tarif contractuel pour occupation du domaine public des canalisations a été fixé par la Ville pour la période 2010-2014, préalablement au changement de règlementation qui en a limité le niveau. Par ailleurs, les redevances versées au titre de l'eau non potable relèvent nécessairement d'un forfait en l'absence d'un dispositif de comptage.

La Ville se félicite que la Chambre ait reconnu que toutes les activités exercées par la régie, notamment **la production et la distribution de l'eau non potable**, soient conformes à ses statuts. La Ville de Paris a fait le choix de maintenir son réseau d'eau non potable afin de différencier les usages et d'éviter - à l'inverse des autres villes de France - d'utiliser de l'eau potable pour des activités de service public (nettoiement, arrosage, lacs...) pour lesquelles elle n'est pas nécessaire. Il peut donc apparaître légitime que l'usager contribue en grande partie à son financement. Afin de répondre à la recommandation N°1 de la Chambre de « donner une information complète sur le coût du service de l'eau potable », la Ville de Paris a pris l'engagement de présenter dans le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement (RPQS) une consolidation des comptes du budget annexe de l'eau de la Ville de Paris et de la régie sans double compte, ni cumul des activités d'eau potable et non potable. En outre, en concertation avec la Ville de Paris, Eau de Paris a lancé une étude sur la consommation d'eau non potable afin de mieux connaître la répartition des consommations d'eau par usage. Cette étude devrait aboutir à la fin de l'année 2017.

La Ville de Paris ne partage pas la formulation de la Chambre quand elle indique qu'il existe « un doute quant au résultat effectif de l'activité eau non potable et aux capacités qui en découlent de financer les investissements engagés de façon indépendante ». Comme l'indique Eau de Paris, le prix moyen de l'eau non potable au mètre cube est passé de 0,17 €/m3 en 2014 à 0,20€/m3 en 2017 alors que le coût de revient du mètre cube d'eau non potable s'établit aujourd'hui à 0,18€/m3. En 2016, le service d'eau non potable bénéficie ainsi d'un résultat positif de 0,6 M€ (contre un déficit de 0,2M€ en 2015), qui contribue à l'entretien et au renouvellement du réseau. La Ville entend avec son opérateur poursuivre l'action de consolidation du service d'eau non potable et de son financement. Il est donc inexact d'indiquer que « les investissements y afférant sont supportés par

le budget unique d'Eau de Paris, et en partie par l'augmentation du prix de l'eau potable ». La Ville de Paris veillera à ce qu'Eau de Paris, tout en maintenant un budget unique, mette en œuvre la recommandation N°3 de la Chambre pour « séparer clairement le service public d'eau potable de l'activité de production et de distribution d'eau non potable dans la présentation des données financières ». Cette présentation sera réalisée à partir des données de comptabilité analytique. Le budget 2018 sera ainsi débattu et adopté selon ce principe conformément aux obligations de transparence.

La Chambre indique dans son rapport que le prix de l'eau manque d'une « **communication transparente** » mais aussi que « l'information financière concernant le service public de l'eau est peu transparente ». La Ville de Paris et sa régie contestent ces affirmations. L'ensemble des informations sur la décomposition du prix de l'eau sont disponibles sur le site internet et sur l'agence en ligne d'Eau de Paris, dans son rapport d'activité et dans de nombreuses actions de communication qu'elle mène auprès du public, mais aussi dans le RPQS établi par la Ville autorité organisatrice. Plus globalement, depuis 2014, les comparaisons entre budgets et entre comptes administratifs ne soulèvent plus de difficultés et l'ensemble des documents financiers est communiqué aux administrateurs ainsi qu'à la tutelle. Eau de Paris s'est par ailleurs rapproché de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) pour normaliser une méthode de comptabilité analytique. La reconnaissance de tous ces efforts de transparence de la part d'Eau de Paris vient d'ailleurs d'être consacrée par l'ONU, qui a retenu la régie comme lauréat du Prix des services publics 2017 dans la catégorie « Transparence, responsabilité et intégrité des services publics ».

3. La Ville juge que l'attribution actuelle par la loi de la compétence « Eau » aux territoires de la métropole du Grand Paris permet la coopération entre les acteurs et garantit un service public de qualité à un coût maîtrisé.

La Chambre **déplore le manque de coopérations** entre les trois principales autorités organisatrices et **s'interroge sur la pertinence du choix du législateur d'avoir attribué la compétence eau aux établissements publics territoriaux**. Afin de « permettre une vraie mutualisation des moyens et une rationalisation des investissements », elle propose ainsi l'idée d'une modification législative impliquant « le transfert à la Métropole des biens, des moyens, des droits et obligations attachés à la compétence eau ».

Paris a déjà manifesté ses réticences à la mise en place d'un « ring de l'eau » notamment en raison des doutes sur son efficacité technique et des coûts considérables en termes de travaux (avec des impacts durables et prévisibles sur le prix de l'eau). Toutefois, **la Ville de Paris ne partage pas le scepticisme affiché par la Chambre sur la volonté réelle des autorités organisatrices à collaborer entre elles**. Au contraire, la Ville de Paris est très confiante et très favorable pour renforcer la coopération sur les sujets d'intérêts communs, tels que les actions de protection de la ressource, la sécurité de l'approvisionnement ou encore la gestion de crise. Le travail d'études initié conjointement par le SEDIF, le SEPG, le SMGSEVESC et la Ville de Paris, évoqué dans le rapport, en est d'ailleurs un bon exemple. **L'approfondissement des coopérations, sous différentes formes, est certainement une voie à privilégier** pour garantir à l'ensemble des franciliens, une eau de grande qualité au meilleur prix.

Comme indiqué précédemment, la présence de trois grands opérateurs au sein du périmètre de la Métropole garantit une surcapacité de production nécessaire pour répondre aux exigences de sécurité d'approvisionnement et à la continuité de service. **L'existence de plusieurs opérateurs ne remet pas en cause la possibilité de collaborer, notamment en cas de crise,** grâce aux interconnexions de secours. Les récents épisodes de crues et de fortes chaleurs ont montré le bon fonctionnement de ces dispositifs.

Par ailleurs, la Chambre reconnait qu'à l'opposé de la situation d'émiettement constatée ailleurs, l'organisation de l'alimentation de l'eau potable sur le territoire de la métropole du Grand Paris permet aux trois grands acteurs qui desservent des bassins de population très importants entre

600 000 et 4,4 millions d'habitants d'avoir la **taille critique suffisante** pour être techniquement et économiquement performants.

La mise en concurrence entre opérateurs de l'eau est une saine pratique. Le rapport 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) regrette en effet la faible intensité de la concurrence, dénonçant une situation quasi monopolistique des grands groupes. A l'échelle de l'Ile de France, **c'est l'émulation entre opérateurs qui a permis une réduction du prix de l'eau**, notamment en ce qui concerne les délégataires, à l'occasion des renouvellements de contrats. Une situation de monopole pourrait à l'inverse présenter le risque d'un alignement à la hausse du prix de l'eau.

La Chambre indique qu'Eau de Paris aurait cherché à aider la communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne à changer de mode de gestion ou encore que le projet avec Est ensemble « aurait eu pour effet de cannibaliser les ventes d'eau d'autres usines publiques ». Dans le premier cas, la Ville regrette que la Chambre ait maintenu des éléments relatifs à des procédures contentieuses en cours. Par ailleurs, elle juge les termes utilisés excessifs alors qu'Eau de Paris ne s'est jamais inscrit dans aucune politique de démarchage commercial agressive. Comme le relève la Chambre elle-même, les établissements publics territoriaux devront choisir formellement, avant la fin de la l'année 2017, leur(s) mode(s) de gestion et renouveler (ou non) leur(s) adhésion(s) aux syndicats. La Chambre note ainsi que la réorganisation territoriale offre l'occasion à chaque territoire de s'interroger sur la pertinence des choix historiques et sur la façon dont il souhaite aujourd'hui organiser la compétence « eau ». Il est donc naturel et légitime qu'Eau de Paris réponde aux sollicitations des établissements qui souhaitent engager cette réflexion sur les alternatives possibles. Cependant, comme le précise le contrat d'objectif de la régie, ces ventes doivent en priorité préserver la sécurité d'alimentation en eau de Paris et prendre en compte la gestion de la ressource à l'échelle du bassin.
Enfin, le transfert de compétences proposé à la Métropole, auquel aucune autorité organisatrice d'Ile de France n'est favorable, risque d'introduire de nouvelles complexités qui nuiraient à l'efficacité supposée de la solution envisagée. **Le périmètre d'intervention de la Métropole est en effet plus réduit que celui de certains opérateurs tels que celui du SEDIF notamment.** Un transfert de la compétence eau à la Métropole supposerait en conséquence que celle-ci puisse se substituer aux EPT au sein du syndicat concerné, ce qui ne permettrait pas d'atteindre l'objectif d'une autorité unique. A l'inverse, constituer un service métropolitain unifié se ferait au détriment de nombreuses communes actuellement desservies par ces syndicats des eaux mais situées hors du périmètre de la Métropole. En outre, s'il venait à scinder la distribution de la production, **ce transfert remettrait totalement en cause le modèle d'un service public intégré d'Eau de Paris auquel la Ville de Paris est très attachée.** Cette organisation, confortée par les conclusions du présent rapport, permet en effet à la Ville de Paris de maîtriser l'ensemble de la filière de la source au consommateur et de garantir la protection de la ressource ainsi que la maîtrise du prix de l'eau.

Au total, la Ville de Paris estime ainsi que le schéma d'organisation proposé par la Chambre n'est pas véritablement explicité ni son analyse justifiée d'un point de vue technique, juridique ou économique.

Je vous informe que l'ancien Maire de Paris, Monsieur Bertrand Delanoë, ayant comme mandataire, Damien BOTTEGHI, Secrétaire Général Adjoint de la Ville de Paris, s'associe aux réponses apportées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

et dévoué -

Pour la Maire de Paris et par délégation,
le Secrétaire Général

Philippe CHOTARD

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france