



*SCP Lyon-Caen,  
Fabiani, Thiriez*

**COMMUNAUTE URBAINE DE BORDEAUX**



**Révision quinquennale du traité de concession du  
service public de l'eau  
Missions d'audits et assistance à négociation**

*Synthèse des missions d'audit – 24 juin 2005*

**FINANCE CONSULT**

11 bis, rue Portalis – 75008 PARIS –  
Tél. 01 44 90 00 66  
Fax 01 44 90 95 55  
E-Mail : [contact@finance-consult.fr](mailto:contact@finance-consult.fr) -  
Site Internet : [www.finance-consult.fr](http://www.finance-consult.fr)

**IRH Environnement  
Agence Régionale Sud-Ouest**

26, chemin de Fondeyre - 31 200  
Toulouse  
Tél : 05 34 42 27 70  
Fax : 05 34 42 27 89  
E-Mail : [sudouest@irh.fr](mailto:sudouest@irh.fr)

**SCP Fabiani, Lyon Caen, Thiriez**

282, boulevard Saint Germain  
75007 PARIS  
Tél : 01 44 18 59 00  
Fax : 01 44 18 59 19  
E-mail : [courrier@lyoncaen.com](mailto:courrier@lyoncaen.com)

## Synthèse des missions d'audit

Le présent document rassemble les principales remarques et préconisations formulées dans les rapports finaux d'audit technique, juridique et financier.

La formulation synthétique des éléments repris ci-dessous ne saurait cependant remplacer le détail des analyses et raisonnements, auquel il convient de se reporter dans les rapports en version intégrale, en cas de besoin.

### Sommaire :

<b>1. AUDIT TECHNIQUE.....</b>	<b>3</b>
1.1. Constatations de l'audit technique .....	3
1.1.1. Qualité de l'eau potable distribuée.....	3
1.1.2. Qualité du service.....	3
1.1.3. Travaux et maintien en état du patrimoine eau potable .....	4
1.1.4. Mise en œuvre du SAGE.....	6
1.2. Préconisations de l'audit technique.....	6
<b>2. AUDIT JURIDIQUE.....</b>	<b>8</b>
2.1. Méthodologie .....	8
2.2. Examen de la validité formelle des différents actes, support du dispositif contractuel	8
2.3. Analyse juridique du dispositif contractuel par thèmes principaux .....	9
<b>3. AUDIT FINANCIER .....</b>	<b>12</b>
3.1. Constatations de l'audit financier.....	12
3.1.1. Contrôle des produits d'exploitation .....	12
3.1.2. Contrôle des charges d'exploitation courante .....	13
3.1.3. Mode de calcul des charges à caractère économique.....	14
3.1.4. Autres remarques : .....	17
3.2. Préconisations de l'audit financier .....	18
3.2.1. Sur la plus grande transparence économique, financière et comptable.....	18
3.2.2. Sur l'inadéquation de la formule de révision des tarifs avec la structure des charges du service .....	20
3.2.3. Sur l'objectif d'une meilleure information de la Collectivité délégante.....	20
3.2.4. Sur la société dédiée,.....	20
3.2.5. Sur la prise en compte des « marges de manœuvre » identifiées.....	21

# 1. AUDIT TECHNIQUE

## 1.1. Constats de l'audit technique

### 1.1.1. Qualité de l'eau potable distribuée

#### ○ Respect des normes

Profitant des possibilités offertes par un maillage important du réseau, la politique de mélange mise en oeuvre par le délégataire a été mise en place avec succès, lui permettant de distribuer à moindre coût une eau conforme en tous points du réseau. Les mélanges sont régulés et contrôlés en continu.

Pour les derniers sites de production très minéralisés, le choix a été fait de ne pas les utiliser et de les conserver en secours (mise en service à une demande préalable de dérogation auprès des autorités sanitaires).

Depuis 1992, une amélioration du taux de conformité de l'eau distribuée a été observée. Elle résulte de la politique des mélanges et du renforcement de la désinfection (Vigipirate notamment). Ce taux est continuellement supérieur à 99 % depuis 1998.

Au final, l'eau distribuée est d'excellente qualité sur les plans physico-chimique et bactériologique. Le délégataire a par ailleurs correctement pris en compte le risque parasitaire (suivi en continu de la turbidité sur certains points + mise en décharge au-delà d'un certain seuil).

Le changement de normes (décret 2001-1220) a été bien abordé par le délégataire, qui propose pour l'avenir des solutions globalement cohérentes.

#### ○ Perception organoleptique

Le délégataire est très attentif au problème d'odeur des eaux distribuées (principalement problème d'odeur de chlore qui résulte d'un dégazage au moment du puisage de l'eau).

Le renforcement de la désinfection (liée en partie au dispositif Vigipirate) a un effet pervers : un taux élevé sur la référence de qualité « chlorites ». Le délégataire a élaboré un programme d'investissements coûteux, à soumettre à la Collectivité, pour faire baisser ces taux de chlorite sans compromettre la désinfection.

### 1.1.2. Qualité du service

#### ○ Service clientèle

80 personnes s'occupent de faire l'interface avec le Client (accueil physique, téléphonique, traitement des courriers, relevé des compteurs, interventions urgentes).

Les réclamations portent d'abord sur des sujets administratifs (paiement des factures...). Pour celles qui concernent un sujet technique, les fuites, les problèmes de goût et de couleur de l'eau, ou les problèmes de distribution proprement dits (anomalies de pression, absence d'eau) forment les sujets les plus courants. L'indice de satisfaction SOFRES des usagers de la CUB

est égal à la moyenne nationale (pour un service de meilleure qualité). La subjectivité des perceptions qualitatives rend toute comparaison entre collectivités difficile.

La connaissance de la clientèle est à parfaire. La base de données clientèles actuelles (IBM) est très insuffisante.

○ **Délais d'intervention**

Le contrat fixe un délai de réparation des fuites égal à 72 h au maximum (12 h pour les très grosses candidations). Selon les mois, l'objectif est atteint entre 60 et 85 % (Plus le nombre de fuites mensuelles est important, moins l'objectif est atteint). Pendant la canicule de l'été 2003, l'objectif fut atteint à 50% (avec mobilisation d'équipes complémentaires).

○ **Communication**

Les outils de Communication dont s'est doté le délégataire (magazine « l'Eau et Vous », « Maison de l'Eau ») sont importants.

○ **Compteurs**

L'âge moyen du parc compteurs varie entre 12 et 13 ans, la durée de vie moyenne peut être estimée à 23 ans. La valorisation des coûts de renouvellement de compteurs se fait selon des données statistiques nationales sensiblement différentes (en plus ou en moins) des données locales CUB et revêt donc un caractère théorique.

○ **Sécurité du service, pris en compte de Vigipirate et des risques terroristes**

Le délégataire a mené sur ce sujet des études très conséquentes, qui contiennent des propositions intéressantes. Il a par ailleurs engagé plusieurs opérations de protection de sites de production. Mais en raison du nombre très important de points de captage sur le territoire de la CUB, les investissements qui seront effectués par le délégataire dans le futur, quel que soit leur montant, ne sauraient garantir une protection complète contre le risque d'introduction de produits contaminants. Il reste de sa responsabilité de :

- proposer pour l'avenir les actions les plus efficaces à mener pour lutter de façon préventive contre ce risque.
- Définir les procédures à mettre en œuvre pour réagir rapidement à la détection d'un produit dangereux introduit dans le réseau.

○ **Dispositif qualité**

Le délégataire bénéficie d'une certification multi-sites ISO 9001 (2000) obtenue en 2004 et qui couvre l'ensemble des prestations du contrat. Concernant le site de Bordeaux en particulier, il est prévu un audit qualité tous les 3 ans.

Le délégataire dispose dans ses bureaux d'une documentation Qualité, de procédures (QSE) et d'indicateurs qualité.

Il est cependant regrettable que les objectifs à atteindre pour ces indicateurs ne soient pas définis à l'avance.

### **1.1.3. Travaux et maintien en état du patrimoine eau potable**

○ **Patrimoine visible (unités de production/captage, matériel électro-mécanique...)**

L'état d'entretien des ouvrages visibles sont apparus comme satisfaisant, après visites de sites, et eu égard à ce qui est observables dans d'autres Collectivités. Le savoir faire du délégataire en matière d'exploitation/entretien des ouvrages est indéniable.

Sur la période 1992-2201, le taux de renouvellement moyen du patrimoine visible s'élève à 2.6 % par an. Il est envisagé d'augmenter ce taux dans l'avenir.

- **Patrimoine non visible (3000 km de canalisations, vannes, accessoires et appareils de régulation/fontainerie associés)**

Le taux de renouvellement du patrimoine non visible est de 0.4 % par an, ce qui est faible (mais encore surévalué car il faudrait retirer du décompte les renouvellements de canalisations liés au chantier tramway, qui ne sont pas justifiées par une usure importante). Le délégataire ne réalise pour l'instant que du renouvellement curatif (suite à une casse) et pas de renouvellement préventif ou patrimonial. Le montant de l'enveloppe contractuelle que constitue la valeur du poste « renouvellement » sur la période quinquennale vient limiter sa propension à aller au-delà de ses obligations minimales.

Les aqueducs, bien que visibles, se rapprochent néanmoins des canalisations en terme de fonctionnalité et occupent une place intermédiaire entre le visible et le non-visible. Leur spécificité par rapport à des canalisations classiques devrait davantage être prise en compte, notamment en terme de valorisation.

- **Comparaison de l'état du patrimoine par rapport au passé et simulations**

La comparaison de l'état actuel du patrimoine et de son état en 1992 est difficile car l'estimation est réalisée dans les deux cas selon des méthodes très différentes, et l'inventaire de 1992 contenait des erreurs. Par contre, des outils existent pour simuler de façon pertinente (notions de durée de vie technique, de criticité...) l'état futur du patrimoine visible selon les hypothèses de renouvellement.

- **Branchements plomb**

Bien que de nombreux spécialistes considèrent que le plomb hydrique n'est pas un risque important de santé publique, l'entrée en vigueur du décret 2001-1220 fixe une nouvelle norme maximale à atteindre fin 2013 : 10 microg/l).

Deux conditions s'avèrent nécessaires pour atteindre cet objectif à la sortie du robinet du consommateur :

- le remplacement des branchements en plomb (il en restait 65 405 au 01/01/2003, soit 39 % des branchements existants) par le délégataire
- des travaux à effectuer sur les réseaux intérieurs en plomb, qui sont, eux, de la responsabilité des propriétaires, et ne sont assortis d'aucun caractère juridiquement obligatoire. Le travail d'information à réaliser auprès des usagers est primordial.

- **Procédure administrative relative aux chantiers**

La procédure mise en place au sein du délégataire pour planifier, commander les travaux, consulter les entreprises (mise en concurrence), et contrôler les chantiers, a été jugée globalement satisfaisante par l'auditeur.

Les prix unitaires cités au bordereau des prix (annexé au contrat de concession) sont apparus cohérents par rapport aux prix moyens pratiques sur le département, **à l'exception des prix pratiqués pour les réfections de chaussée et les déplacements de réseau liés au tramway** qui sont très élevés. Ces deux derniers types de travaux limitent ainsi considérablement les ressources financières disponibles pour financer des travaux qui serviraient davantage les besoins intrinsèques du service de l'eau.

### **1.1.4. Mise en œuvre du SAGE**

Le SAGE mis en place sur le département de la Garonne vise à substituer les ressources rares (Eocène et Oligocène non dénoyé) par des ressources moins problématiques, et à réaliser des économies d'eau. Les objectifs fixés à la CUB sont : 10 % d'économie d'eau et 10 % de substitution d'ici 2010.

Sur cette question, tout reste à faire. La communication mise en place par le délégataire pour favoriser les comportements individuels d'économie d'eau (Maison de l'Eau...) se révèle à elle seule totalement inefficace. Le délégataire et la Collectivité délégante doivent se mettre d'accord sur une série de mesures contribuant chacune à atteindre cet objectif ambitieux.

## **1.2. Préconisations de l'audit technique**

Une série de mesures concrètes est à prendre pour respecter les **objectifs fixés par le SAGE** (renforcement de la sensibilisation, équipement des bâtiments publics en dispositifs permettant des économies d'eau, fin des forfaits et autres consommations d'eau non comptabilisées, amélioration des rendements sur l'adduction et la distribution, meilleure explicitation de la politique d'utilisation des ressources en eau).

Concernant le problème des **eaux rouges**, des indicateurs plus objectifs que le nombre de réclamations doit être mis en place pour mesurer l'importance du phénomène résiduel.

Il serait important de mesurer les volumes d'eau mis en décharge (dans l'optique du SAGE notamment).

**Une politique de sectorisation** pourrait être mise en œuvre (avec une quantification des débits et volumes, par date, et une prélocalisation, elle permettrait de détecter plus rapidement les fuites et de mieux anticiper en période de crise).

**Connaissance de la clientèle** : La base de donnée clients doit être complètement remaniée ou remplacée par une nouvelle, de façon à permettre une connaissance fine de la clientèle, de ses comportements, et à simuler l'évolution des consommations. L'identité 1 branchement = 1 compteur = 1 abonné est à revoir. Cette équation simplifie abusivement la réalité, et n'est pas en cohérence avec le contrat.

**Voirie** : Le régime de prise en charge, par le délégataire, des coûts de travaux liés à la voirie (réfection des voiries suite à une intervention sur le réseau, déplacements de conduites liés au chantier tramway ou à un autre objectif visé par la Collectivité) pourrait être rediscuté, de façon à ce que la cohérence juridique et économique de ce régime soit plus importante. Il se pose la question de savoir si c'est à l'abonné du service de l'eau ou au contribuable de payer ces travaux.

**Démarche qualité** : il conviendrait de fixer à l'avance les objectifs à atteindre pour les différents indicateurs qualité. Une procédure d'information pourrait par ailleurs être mise en place pour assurer l'information de la CUB sur les évolutions réglementaires et légales ayant une incidence dans l'exécution du contrat.

Il importe de continuer dans la **mise en place d'outils d'évaluation du patrimoine visible et non visible** en associant la Collectivité délégante à la définition des fonctionnalités, à la réflexion sur les enjeux, et aux résultats des simulations.

La CUB doit par ailleurs valider certaines données (valeurs de pourcentage moyen d'utilisation, par exemple) qui ne devront plus évoluer par la suite sauf justification précise.

Après quelques ajustements et précisions, il pourrait être envisagé de donner une valeur contractuelle aux indicateurs fixés par le modèle, dans l'esprit des art 54 et 57 du contrat de concession.

**Plomb** : La Collectivité délégante doit communiquer davantage, aux cotés du délégataire, sur les problèmes pouvant survenir chez les usagers ayant un réseau intérieur en plomb.

## **2. AUDIT JURIDIQUE**

### **2.1. Méthodologie**

- *Objet* : contrôler la conformité du dispositif contractuel et de ses conditions d'exécution à la réglementation applicable en matière de délégation de service public dans le secteur de l'eau potable et proposer, en conséquence, les évolutions nécessaires du dispositif.
- *Déroulement* : recueil de la documentation disponible, prise de connaissance des aspects spécifiques du dispositif contractuel soulevant des interrogations de la part de la C.U.B., échange de questions-réponses avec le Concessionnaire, dépouillement, analyse et rédaction, mise à jour finale en fonction de l'évolution législative, réglementaire et jurisprudentielle.
- *Présentation* : rappel chronologique du dispositif contractuel et de ses modifications, accompagné d'un examen de la validité formelle des différents actes ; analyse juridique du dispositif contractuel, abordé par grands thèmes principaux, évitant autant que possible l'interférence avec les questions soumises à l'appréciation souveraine de la Cour administrative d'appel de Bordeaux ; synthèse et préconisations.

### **2.2. Examen de la validité formelle des différents actes, support du dispositif contractuel**

- *Constatations* : un certain nombre de vérifications ont pu être effectuées en liaison avec les services de la C.U.B., notamment quant au caractère exécutoire et opposable des actes, ainsi qu'à leur entrée en vigueur. Ces vérifications ont essentiellement concerné le dispositif initial ainsi que celui de l'avenant n°1.
- *Préconisations* : poursuivre ces vérifications (identifiées) pour les avenants suivants ; s'assurer, depuis l'avenant n°6, de l'opposabilité aux usagers de la notification annuelle, par le Concessionnaire à la C.U.B., des paramètres annuels servant au calcul du tarif d'abonnement, et du tarif lui-même, après prise en compte des opérations de renégociation de la dette diligentées par la C.U.B. et des subventions perçues par le Concessionnaire.

### **2.3. Analyse juridique du dispositif contractuel par thèmes principaux**

#### **o Périmètre de la concession / S.I.A.E.P. de Carbon Blanc**

- *Constatations (à partir des seuls documents mis à disposition de l'auditeur) :* en 1966-1967, la C.U.B. s'est trouvée compétemment instituée sur une partie du périmètre préexistant du S.I.A.E.P., les deux périmètres se chevauchant ; la C.U.B. est devenue membre du S.I.A.E.P. (se substituant aux quatre communes concernées), ce dernier se transformant dès lors de syndicat intercommunal en syndicat mixte ; les deux services sont indépendants, ce qui n'impose pas le respect du principe d'égalité de traitement entre leurs usagers respectifs ; les conventions liant la C.U.B. et le S.I.A.E.P., fixant les conditions de participation de la C.U.B. aux investissements sur les quatre communes susvisées, sont demeurées extérieures au « pacte syndical » ; le transfert au Concessionnaire de ces obligations de la C.U.B. vis-à-vis du S.I.A.E.P. ne se justifie pas eu égard au périmètre de la concession.
- *Préconisations :* adapter les statuts du S.I.A.E.P. aux constats institutionnels ; mettre fin aux conventions actuelles entre la C.U.B., le S.I.A.E.P. et le Concessionnaire, mettant à la charge de ce dernier les investissements réalisés sur le périmètre des quatre communes membres de la C.U.B. et relevant du périmètre du S.I.A.E.P.

#### **o Interconnexions entre la C.U.B. et les collectivités hors C.U.B.**

- *Constatations :* il existe un déficit d'information de la C.U.B. sur les conditions d'achat et de vente d'eau hors de son périmètre ; certaines exportations n'ont pas été autorisées par la C.U.B., ou ne font pas l'objet de conventions, ou encore ne font l'objet d'une facturation complète, en méconnaissance des stipulations contractuelles.
- *Préconisations :* clarifier les modalités d'approbation préalable par la C.U.B. des projets d'importation d'eau ; poursuivre les démarches de régularisation engagées par la C.U.B. pour chaque situation irrégulière ; instituer une clause de pénalité pesant sur le Concessionnaire en cas de non-respect des formalités d'autorisation préalable par la C.U.B.

○ **Tarification de l'eau**

- *Constatations* : le dispositif de tarification binôme respecte le principe d'égalité de traitement entre les usagers et l'arrêté du 10 juillet 1996. La gratuité de la fourniture d'eau aux services d'incendie et de secours, dont le principe est généralement critiqué par les juridictions financières comme induisant un transfert de charges de l'utilisateur vers le contribuable, méconnaissant le principe d'équilibre financier des SPIC, a été avalisé en l'espèce par la Cour administrative d'appel de Bordeaux (arrêt du 24 mai 2005), et pourrait trouver un fondement légal dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques actuellement en discussion au Parlement. Le fait que certains consommateurs, dont des communes membres de la C.U.B., bénéficient encore d'une vente d'eau au forfait, contrevient au principe d'égalité de traitement entre les usagers. Les prélèvements effectués par la Ville de Bordeaux sur les bouches de lavage et d'arrosage, sans contrat d'abonnement pour puisage sur le domaine public, posent un problème de comptage. Le Concessionnaire facture à la société Ford (et impute en produits de la concession) l'eau brute puisée dans une gravière (appartenant au domaine privé de la C.U.B.) sans titre juridique régulier.
- *Préconisations* : contractualiser les modalités d'approbation par la C.U.B. du « règlement de l'abonnement incendie » ; mettre un terme aux conventions de vente d'eau au forfait ; mettre en place un véritable système de comptage pour tout puisage en domaine public ; mettre un terme à la facturation par le Concessionnaire de l'eau brute puisée par Ford en gravière.

○ **Facturation et règlement de service**

- *Constatations* : il existe une ambiguïté rédactionnelle dans la définition des conditions de facturation de l'abonnement (contrat/règlement de service) ; le Concessionnaire a mis en place, pour les gros consommateurs, des facilités de facturation infra-semestrielle non prévues au dispositif contractuel ; le règlement de service ne contient pas les nouveaux mécanismes de paiement mis en place par le Concessionnaire après 1998.
- *Préconisations* : actualiser le règlement de service ; prendre position sur les nouvelles conditions de facturation et sur leur caractère onéreux ou gratuit pour l'utilisateur.

○ **Redevances domaniales**

- *Constatations* : le principe de calcul de la redevance domaniale versée par le Concessionnaire à la C.U.B. (au mètre linéaire de réseau) est usuel, et son niveau dans la moyenne constatée par l'Association des Maires de France ; il existe un déficit d'information de la C.U.B. sur les conventions d'occupation du

domaine public d'autres collectivités conclues par le Concessionnaire pour les besoins des ouvrages du service (constat généralisé à toutes les servitudes) ;

- *Préconisations* : suivre l'évolution du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en ce qui concerne les modalités de fixation des redevances domaniales ; organiser contractuellement une procédure de restitution annuelle d'information à la C.U.B. par le Concessionnaire, assortie d'une tenue du fichier des servitudes à jour.
  
- o **Passation des contrats avals du Concessionnaire**
  - *Constatations* : le Concessionnaire n'a pas démontré de façon probante qu'il respectait ses obligations de publicité et de mise en concurrence en la matière, alors que le poste sous-traitance a connu une augmentation entre 1998 et 2003 et concerne des activités importantes pour l'exécution du dispositif contractuel (réparation des fuites affectant les canalisations, par exemple).
  - *Préconisations* : introduire dans le dispositif contractuel une clause ayant pour effet de contraindre le Concessionnaire à justifier annuellement auprès de la C.U.B. des modalités de passation de ses contrats avals (prévoir des pénalités en cas de non-respect).
  
- o **Cession du contrat de concession**
  - *Constatations* : l'article 52, 3<sup>ème</sup> al., du traité de concession apparaît insuffisamment protecteur des intérêts de la C.U.B., en ce qu'il autorise par avance la cession du traité à une filiale du Concessionnaire.
  - *Préconisations* : supprimer ou modifier la clause litigieuse en ajoutant la nécessité, pour cette filiale, de justifier des garanties professionnelles et financières nécessaires et de disposer d'un engagement de solidarité de la maison-mère.

## 3. AUDIT FINANCIER

### 3.1. Constatations de l'audit financier

#### 3.1.1. Contrôle des produits d'exploitation

Eléments positifs :

- Il ressort des contrôles pratiqués dans le cadre de l'audit, que les produits déclarés dans le CRF peuvent être considérés comme globalement justifiés (sous-détails disponibles, cohérence avec les tarifs et les quantités...).

Par contre, les points négatifs suivants sont à noter :

- La relative inadaptation de la clause de révision des tarifs, très inflationniste et en décalage sensible avec la structure de charges.
- L'absence d'exhaustivité des produits déclarés dans le CRF qui ne prend pas en compte certaines recettes :
  - *Redevances « antennes téléphonie mobile »* : ce produit, prévu contractuellement et lié à l'occupation de certains châteaux d'eau par les opérateurs de téléphonie mobile, avait été oublié dans le compte d'exploitation jusqu'en 2003.
  - *Ventes d'eau en gros* : les volumes exportés ne donnent lieu qu'à une perception de produits très partielle (à lier avec le caractère dépassé ou l'inexistence des conventions juridiques supports).
  - *De trop nombreux produits considérés comme « hors contrat »*
    - Fourniture et pose de compteurs (art 25)\*
    - Déplacements de canalisations placées sous la voie publique sur demande de l'autorité compétente (art 71parag 4)\*
    - Certaines extensions de réseau (art 26)\*
    - Prestations de contrôles et d'expertise sur les réseaux réputés non intégrables (art 31-1 et 31-2)
    - Prestations facturables aux usagers sans exclusivité SLEF : ventes de matériel, prestations techniques ou administratives, travaux de branchements, missions d'ingénierie travaux.
      - \* Pour ces opérations, le contrat de concession confère au délégataire une exclusivité.
  - En contrepartie, les charges afférentes à ces opérations ne seraient pas non plus comptabilisées dans le CRF. Le niveau de marge réalisé par le délégataire sur ces opérations est, par suite, inconnu.
  - Au final, la non comptabilisation, en produits et en charges, de ces opérations qualifiées de « hors contrat » par le délégataire (contestable) prive le délégant d'une appréciation fine de la rentabilité globale du contrat.

Ces remarques concernant les produits non déclarés dans le CRF, si elles sont importantes sur le plan des principes, ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause la lecture de

l'équilibre économique du contrat (étant donné que les montants relativement faibles par rapport au cœur de l'activité du délégataire).

### **3.1.2. Contrôle des charges d'exploitation courante**

#### **Éléments positifs :**

- **Les montants et les évolutions des charges d'exploitation courante** (personnel, produits de traitement, analyses externes, autres achats, sous-traitance, impôts et taxes, autres charges) **ont reçu des explications/justifications cohérentes** (sous-détails disponibles, explicitations des évolutions constatées) et les diverses diligences menées n'ont pas permis de relever d'incohérences ou d'irrégularités.

#### **Observations critiques :**

- **Charges de personnel**

Le **coût unitaire du personnel** est cependant apparu élevé au regard des coûts constatés par ailleurs sur des opérations de même nature.

- **Complexité de la comptabilité analytique.**

La comptabilité analytique mise en place semble aboutie, elle est en tout cas assurément particulièrement sophistiquée :

- des charges directes, semi-directes, indirectes coexistent et viennent stratifier chaque poste du CRF (par exemple, « personnel » ou « fournisseurs »)
- l'imputation des charges peut se faire selon différentes modalités : imputation directe (imputation de la pièce standard ou calcul de coûts standards), réaffectation des comptes de reclassement, refacturations internes de prestations, utilisation d'une clef de répartition
- Concernant cette dernière modalité, la SLEF met en œuvre une pluralité de clefs de répartition (techniques ou financières) existe.

#### **Il résulte de cette organisation comptable les conséquences suivantes :**

- La comptabilité analytique mise en place (un « entonnoir ») permet d'affecter *a priori* une opération à une ou plusieurs affectations comptables analytiques, mais le cheminement en sens inverse (partir de l'ensemble des opérations affectées au contrat CUB eau et en vérifier *a posteriori* les éléments originaires aux différents stades de leur répartition) semble impossible.
- Il s'avère également difficile de reconstituer des données quantitatives (nombre d'achats de tel type de bien, nombre de chantiers de tel type...) de façon à mesurer l'évolution de coûts unitaires. Il aurait fallu pour cela des alias comptables parfaitement cohérents avec les données quantitatives disponibles.
- L'auditeur ne peut qu'analyser les principes d'affectation, et, pour en vérifier leur respect, procéder par sondage : à partir d'une opération donnée (choisie aléatoirement dans un groupe d'opérations), vérifier ses tenants et aboutissants (cela a notamment été fait dans la base achats : de la commande à la facture en passant par l'affectation comptable). Il peut également étudier les évolutions globales de chaque poste, les lier à des éléments d'explication objectifs, examiner la cohérence des évolutions de différents postes, examiner le sous-détail de chaque poste, ce qui a été fait en l'espèce.

Ces limites rencontrées dans les conditions d'exécution de l'audit des charges d'exploitation courante découlent en partie de l'absence de société dédiée, et en partie du fait que la comptabilité analytique particulière mise en place reste perfectible dans une optique de contrôle.

### **3.1.3. Mode de calcul des charges à caractère économique.**

A la différence des charges d'exploitation courante, dont l'inscription dans le compte d'exploitation annuel se fait de façon comparable à ce qu'elle serait dans un formalisme comptable classique inspiré du Plan comptable Général, les charges dites « calculées » ou « économiques » (notamment celles relatives aux investissements réalisés) sont présentées de façon différente, et traduisent une interprétation économique et financière propre à l'opérateur industriel, sur un périmètre temporel pluriannuel (durée résiduelle du contrat).

- **Analyse critique des modes de calcul des charges dites « économiques » ou « calculées »**

**Les méthodes mises en place pour le calcul des « éléments économiques »** (charges calculées : charges liées aux investissements compteurs / domaine privé / domaine concédé ; garantie de renouvellement ; annuités d'emprunt CUB lissées ; rémunération du BFR) **nous sont apparues critiquables**, appelant ainsi des retraitements financiers importants. Il s'agit là de la conclusion la plus importante de l'audit financier.

#### **– Charges liées aux investissements du domaine concédé :**

##### **- Modalités de calcul**

Le Délégué simule un nouvel emprunt pour l'ensemble des investissements qu'il vient de réaliser sur l'année. L'emprunt est « remboursable » sur la durée résiduelle du contrat. Cette charge est structurellement croissante, puisque chaque année, un nouvel « emprunt » vient se superposer aux précédents.

Cette difficulté est réelle et difficilement surmontable en l'absence de véritable programme d'investissement couvrant l'ensemble de la période contractuelle, qui interdit d'opérer un lissage de cette charge, constante ou quasi constante dans le temps.

##### **- Taux utilisé : CMPC du groupe**

Le taux de financement utilisé est le Coût Moyen pondéré des capitaux du Groupe (CMPC). Ce taux est censé représenter le coût de financement d'une société en tenant compte de ses contraintes propres (rémunération de l'actionariat, niveau d'endettement de la société, rémunération du risque pris...). En raison de la diversité des modes de calculs existants en finance d'entreprise ou de marché, la définition de la valeur du CMPC par le délégué est quasi-potestative. Le niveau du CMPC exposé par la SLEF (entre 11.4 % en 1992 et 7.07 % en 2003) est très élevé par rapport aux conditions de financement du marché (dont une référence peut-être le TME). La prime de risque de 4 % qui apparaît dans le calcul du CMPC apparaît étonnamment élevée, concernant une activité de service public au risque commercial quasi nul et au risque industriel limité. Pour l'ensemble de ces raisons, la référence au CMPC apparaît inappropriée.

- Il n'y a **aucune révision des taux de financement lorsque le loyer de l'argent évolue**. Ceci est contestable étant donné qu'il n'y a aucun emprunt affecté qui soit contracté, et que la

SLEF finance ces investissements par le biais d'un financement global « groupe » qui bénéficie de la baisse des taux d'intérêts.

- **L'indexation** des annuités financières sur l'Indice général des prix est défavorable (l'indexation porte sur le capital et les intérêts) et potentiellement dangereuse (en cas de reprise de l'inflation).

– **Coût du renouvellement :**

- La somme mentionnée dans le compte d'exploitation annuel au titre du renouvellement correspond au montant de la « garantie de renouvellement ». Ce montant a été fixé contractuellement dans l'avenant 1 sur la base d'un programme de travaux indicatif et très général sur la période contractuelle et d'un taux de risque de 11 % (non négligeable). Le mécanisme de « garantie » est assimilé par le délégataire, comme les règles de son syndicat professionnel (SPDE) le préconisent, à un **mécanisme de police d'assurance**, institué de façon unilatérale et dont la pertinence n'est pas démontrée.
- Il ne s'agit pas du montant de la **provision** pour renouvellement que la SLEF constate réellement dans sa comptabilité sociale, basé sur un plan détaillée de renouvellement (obligation fiscale), et qui n'a pas été communiqué.
- Il y a un **écart** entre le montant cumulé de la garantie et le montant cumulé des travaux (environ 1 M€ sur la période 1997-2003)

– **Charges liées aux investissements du domaine privé (compteurs)**

La SLEF utilise un barème par diamètre, multiplié par le nombre de compteurs actifs de chaque classe de diamètre. Ce dispositif est critiquable pour les raisons suivantes :

- Ce barème est valorisé selon des **données statistiques nationales** Lyonnaises des Eaux, **qui diffèrent sensiblement de la réalité du terrain** à la CUB. Ainsi, la différence importante entre durée d'amortissement comptable (14 ans, moyenne nationale) servant au calcul du barème, et la durée de vie réelle (23 ans en moyenne sur la CUB) est conséquente. Le barème est ainsi majoré par l'effet durée.
- Le barème ne fait **pas de distinction** entre la 1ère pose / renouvellement (alors que dans le premier cas, les frais de pose sont facturés et la charge correspondante comptabilisée).
- Non seulement les bases de calcul sont **actualisées** chaque année, mais en outre le calcul de la charge théorique est **reporté de façon illimitée** dans le temps sur l'ensemble des compteurs en activité, même au-delà de leur durée de vie comptable ou moyenne. Ainsi, un compteur qui a 25 ou 30 ans continue de servir de support au calcul d'une charge économique (sur la base d'une valeur à neuf) alors qu'il n'a pas été renouvelé depuis longtemps.

- **Charges liées aux investissements du domaine privé (biens corporels et incorporels)**

La charge se compose d'une dotation aux amortissements, majorée de frais financiers (CMPC \* VNC) et d'une quote part des investissements logiciels du siège

Les remarques faites plus haut sur l'utilisation du CMPC restent valables ici.

Par ailleurs, La quote part des investissements logiciels du siège pourrait être rattachée aux frais de siège.

– **Charges correspondant aux annuités de la dette (lissées)**

Les conditions de lissage de cette charge calculée ne sont pas acceptables en l'état :

- L'actualisation des décaissements à effectuer n'a pas beaucoup réduit le montant total des annuités en raison de la forte décroissance de l'échéancier.
- En revanche, le refinancement à un **taux fixe 11.4 %** (CMPC 1992) génère des annuités très élevées, et empêche toute révision des taux par la suite même lorsque le coût de l'argent baisse.
- **L'indexation** des annuités est elle aussi critiquable (elle prend en compte capital et intérêts). Au final, le point de départ (montant des premières annuités équivalentes) apparaît nettement comme un **point d'appui trop élevé**.

– **Calcul de la rémunération du BFR**

Le délégataire, pour calculer son besoin en fonds de roulement, **prend en compte un nombre limité de postes en produits et en charges**. Son calcul oublie certains postes générant des ressources de financement (personnel, impôts et taxes...). Il ne prend pas en compte les dépôts de garantie, des excédents de garantie de renouvellement, et du fonds de réserve, venant diminuer directement les besoins de financement. Certains délais de paiement peuvent par ailleurs être ajustés.

Le calcul du délégataire aboutit à un besoin en fonds de roulement positif, créant des charges financières.

**Notre estimation contradictoire conduit à penser que le besoin en fonds de roulement est négatif** (excédent de financement d'exploitation), **et génère des produits financiers**. Cette réalité selon laquelle les services d'eau dégagent du cash au lieu d'en consommer est d'ailleurs formalisée dans les comptes d'exploitation d'autres grandes collectivités françaises.

○ **« Marges de manœuvre financières »**

Les marges de manœuvre identifiées résultent à titre principal d'une appréciation critique, suivi d'un retraitement, des charges calculées décrites ci-avant.

Elles peuvent se résumer comme suit :

<b>Retraitement du poste</b> (par ordre d'importance)	<b>Marge de manœuvre identifié</b> (sur la période 1997-2003, en K€courants)
Annuités d'emprunt	9 779
Charge relative aux investissements du domaine concédé	8439
Rémunération du BFR	5 058
Charges liées aux investissements « Compteurs »	4 391
Charge calculée liée à l'obligation de renouvellement	937
Charge relative aux investissements du domaine privé (hors compteurs)	516
Produits non déclarés	260
<b>TOTAL</b>	<b>29 380</b>

Le niveau moyen de résultat avant impôt annoncé par le délégataire est de 9,1 % des produits du délégataire sur la période 1997-2003.

Après retraitement des charges calculées sur la période 1997-2003, les résultats avant impôt augmentent de 29 M€ courants sur cette période, et le niveau moyen de résultat avant impôt progresse à 15,6 %.

Ces retraitements ne tiennent pas compte :

- des gains qui pourraient éventuellement être envisagés sur le poste personnel.
- de la possibilité d'introduire une progressivité des annuités théoriques pour certains postes de charges calculées (progressivité qui, en limitant le poids des premières échéances, viendraient accroître ces marges de manœuvres).
- du retraitement éventuel de l'IS, pour tenir compte du taux réel d'imposition de la SLEF (résultant de l'examen de ses comptes sociaux au niveau national).
- des retraitements qui pourraient être effectués, par souci d'homogénéisation des méthodes sur toute la période contractuelle, sur la période 1992-1996.

#### **Sur le sens de l'expression « marge de manœuvre »**

Ces « marges de manœuvre » identifiées dans le rapport d'audit doivent s'entendre comme la différence entre un niveau de rémunération annoncé par le délégataire, et un niveau de rémunération retraité de façon à représenter plus fidèlement, selon les auditeurs, la réalité économique. Elles ne recouvrent pas nécessairement toutes les marges de négociations, qui pourraient être supérieures si l'on estime que le niveau normal moyen de résultat avant impôt pour un délégataire du service d'eau doit être inférieure à 9 %.

### **3.1.4. Autres remarques**

- **IS théorique : 33 % alors que IS réel de l'ordre de 12%.**

L'impôt sur les sociétés reporté dans le compte d'exploitation du contrat CUB eau est calculé au taux théorique normal, alors que le montant d'IS réellement acquitté par la SLEF ressort dans ses comptes sociaux à environ 13 % (15.0 % en 2001, 12.5 % en 2002, 11.1 % en 2003). Autrement dit, les contrats de délégation se voient répartis 100 % des frais de siège, les investissements logiciels du siège, mais ne bénéficient pas de l'optimisation fiscale poursuivie par le siège.

- **Des résultats supérieurs à ceux prévus dans l'avenant 1, même avant retraitement (delta = 15%)**

<b>en K€ HT:</b>	<b>1 997</b>	<b>1 998</b>	<b>1 999</b>	<b>2 000</b>	<b>2 001</b>	<b>2 002</b>	<b>2 003</b>	<b>total</b>	<b>écart</b>
résultat avant impôt (prévu)	4 520	5 258	4 731	4 186	3 592	2 828	2 237	<b>27 351</b>	
résultat avant impôt (réalisé)*	4 632	5 621	4 773	3 310	3 555	4 038	5 580	<b>31 508</b>	15.2%

\* avec prise en compte tramway

Ce décalage s'explique par le fait que les produits ont progressé plus vite que les charges par rapport à leurs prévisions respectives.

○ **Rencontres avec d'autres collectivités**

Les rencontres organisées par FINANCE CONSULT avec trois grandes collectivités (CU de Lyon, Ville de Paris, CU de Lille Métropole) ont permis de :

- prendre conscience des différences d'organisation des services, et malgré tout des problématiques économiques et financières largement communes
- mettre en perspective leur expérience de la renégociation des contrats d'eau, leurs objectifs, la stratégie employée, les résultats obtenus.
- Mettre en évidence les bonnes pratiques en termes de présentation des informations financières (CRF), et les méthodes de détermination des charges calculées.
- Situer le contrat CUB eau potable par rapport à d'autres références que son état actuel ou passé.
  - Certaines observations permettent de relativiser les critiques portées au dispositif contractuel actuellement en vigueur (l'imperfection du CEP de l'avenant 1 est à mettre en parallèle avec l'absence de tout CEP couvrant la période contractuelle dans les trois collectivités visitées).
  - D'autres mettent en relief les voies d'évolution possibles pour améliorer le contrôle de la délégation d'eau potable à la CUB (moyens en personnel relativement limités, absence de société dédiée), l'information disponible (détails de la clientèle), ou le traitement des charges calculées (par exemple, la référence au CMPC du groupe du délégataire n'a pas été trouvée dans d'autres contrats d'eau ; et l'existence de produits financiers liés à un BFR négatif -ou EFE- se retrouve dans deux cas sur trois).
  - D'autres enfin traduisent des difficultés communes (communes adhérentes au Groupement de communes mais dont le service eau est traité de façon distincte, eau prélevée sur les bouches incendie par les pompiers et non facturée...).
- Tisser des liens directs entre services, qui pourront, le cas échéant, être entretenus et développés (la chaleur des contacts et l'intérêt des interlocuteurs laissent à penser que le besoin de dialogue entre collectivités est réel et sain).

### **3.2. Préconisations de l'audit financier**

De ces constats, l'audit financier tire des **recommandations** à intégrer dans une future négociation :

#### **3.2.1. Sur la plus grande transparence économique, financière et comptable**

- **L'audit financier préconise de faire évoluer le compte-rendu financier vers:**
  - une meilleure exhaustivité des produits et des charges (ventes d'eau en gros, produits des activités du concessionnaire dont il a ou n'a pas l'exclusivité par le contrat de concession et charges correspondantes, production immobilisée et charges correspondantes...);

- une meilleure justification des charges de personnel permettant d'identifier plus nettement la nature des charges comptabilisées, l'importance des moyens humains mis en œuvre, et la part immobilisée ;
- un meilleur niveau de synthèse des achats permettant d'identifier la nature, de justifier les volumes et les prix des prestations achetées, et de mieux analyser leur évolution [au besoin, le délégataire devra faire évoluer ses clés d'imputation analytique (dits « alias comptables »)]
- une meilleure identification de l'ensemble des frais apparentés aux frais de siège
- une meilleure information patrimoniale.

A cet égard, le contrôle assidu, par la Collectivité, du respect des nouvelles exigences réglementaires (Décret n° 2005-236 du 14 mars 2005) en matière de contenu du compte-rendu annuel du délégataire, pourrait constituer une première étape. Ce décret, codifié à l'art R 1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales, renforce substantiellement les informations patrimoniales que le délégataire doit fournir annuellement.

Le texte pourra être complété et précisé, le cas échéant, par une clause contractuelle à négocier, ou un formalisme type qui recueillerait l'accord des deux parties.

• **Préconisation principale : Il s'avèrerait indispensable d'adopter un nouveau mode de présentation des charges calculées (notamment charges relatives aux investissements et annuités de la dette) qui :**

- s'affranchissent de la notion de Coût Moyen Pondéré des Capitaux, laquelle majore artificiellement le coût des financements engagés
  - revêtent un caractère de vraisemblance économique (taux de financement TME + 0,5 ; suppression de l'indexation sur l'inflation...)
  - conserve un lien étroit avec les données objectives (durée de vie moyenne des compteurs sur le territoire de la CUB, valeur historique d'acquisition ou de renouvellement des compteurs...)
  - évitent de faire apparaître un mécanisme d'indexation sur des charges fixes
- Il s'agit également de faire reconnaître au délégataire la réalité d'un besoin en financement de l'exploitation (BFR + solde des provisions pour fonds de réserve et renouvellement) *négatif*, c'est-à-dire l'existence d'un excédent de financement de l'exploitation générateur de produits financiers
- Le montant des provisions pour renouvellement constituées dans la comptabilité sociale du délégataire au titre du contrat CUB eau potable doit être communiquée à la Collectivité ; il éclaire la valeur réelle du risque de renouvellement telle qu'acceptée par l'administration fiscale.
- Le montant de la garantie de renouvellement contractuelle devrait être assis sur un programme de renouvellement (ou des objectifs de renouvellement) davantage identifié(s) et relativement précis. La Collectivité est amenée à prendre position sur les objectifs qu'elle souhaite fixer en terme de renouvellement patrimonial (maintien du

réseau à un âge raisonnable, dans une optique préventive, indépendamment des casses, qui relèvent du curatif).

### **3.2.2. Sur l'inadéquation de la formule de révision des tarifs avec la structure des charges du service**

- Afin d'éviter une distorsion entre l'évolution des tarifs et l'évolution des coûts du service, il importe de renégocier la formule de révision du prix.

### **3.2.3. Sur l'objectif d'une meilleure information de la Collectivité délégante**

La CUB dispose déjà d'un droit d'accès à une base de données SLEF « GEDEON » (ressources en eau, investissements...).

- Un droit d'accès de la CUB à l'outil mis en place par le délégataire sur l'état du patrimoine visible ou non visible serait également souhaitable ; il lui permettrait de mieux apprécier les besoins en renouvellement sur la période contractuelle et au-delà.
- Par ailleurs, un droit d'accès de la CUB au système informatique qui sert de support à la comptabilité analytique du délégataire pourrait être mis en place, limité aux points de balance pertinents. Il permettrait de vérifier ponctuellement le respect des imputations comptables et de rendre plus transparente la comptabilité analytique.
- Des évolutions dans la structuration de la base de données sur la clientèle sont indispensables pour permettre une meilleure connaissance de la clientèle et de ses comportements. Ces éléments sont nécessaires aux simulations économiques prévisionnelles. La nouvelle base de données doit permettre des extractions faciles et synthèses rapides, indispensables à la Collectivité délégante pour :
  - anticiper l'évolution des besoins ou les effets d'une nouvelle réglementation.
  - penser les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs liés au SAGE ou à la politique de l'eau.

### **3.2.4. Sur la société dédiée,**

- L'audit serait favorable à la création d'une société dédiée, si cette contrainte imposée en cours de contrat est surmontable par le délégataire (l'exigence de la société dédiée est en principe imposée à la signature du contrat initial et s'accompagne d'une procédure de mise à disposition du patrimoine, doublée d'une procédure de reddition de compte...).
- La question du périmètre de cette société dédiée reste ouverte et est fondamentale (société dédiée au contrat eau ou dédiée aux contrats communautaires eau et assainissement, voire englobant les deux centres régionaux de LEF dont 80 % des moyens sont consacrés aux contrats communautaires).

- Quelle que soit la réponse apportée à la question du périmètre géographique et fonctionnel, la création d'une société locale représenterait un progrès indiscutable en terme de contrôle, de transparence économique et financière, et de traçabilité du patrimoine.

### **3.2.5. Sur la prise en compte des « marges de manœuvre » identifiées**

Il est possible d'envisager l'affectation des marges de manœuvre identifiées par le présent audit au financement, en tout ou partie, du programme d'investissements futur. Mais cette projection trop statique, nuit à **la cohérence globale du contrat de concession qui doit s'apprécier sur la durée.**

En effet, l'identification des « marges de manœuvre » sur la période 1997-2003 résulte essentiellement de la proposition de nouvelles modalités de calcul pour les charges dites « économiques », qui dépassent le périmètre de l'audit 1997-2003.

Pour répondre à cette exigence, la logique économique nous a conduit à élaborer; dans la phase prospective (phase 3), des modèles de simulation financière qui permettent le retraitement des charges économiques sur toute la période contractuelle (1992/2021).

Ces modèles autoriseront une analyse approfondie de la rentabilité globale du contrat, dès que les différents scénarii de programme d'investissements auront été définis par la Collectivité.

### **Après l'audit...**

Le présent audit doit déboucher sur l'assistance à négociation d'un avenant.

Cet avenant, prévu au titre du principe de la révision quinquennale du contrat, permettra de :

- faire s'engager le concessionnaire sur un programme d'investissements actualisé pour tenir compte des nouvelles contraintes et des nouveaux besoins du service, dans le cadre d'une politique de l'eau qui sera fixée par la CUB.
- d'ajuster, en fonction de l'audit et des besoins futurs, l'équilibre économique du contrat sur sa durée