



Syndicat des Eaux d'Ile-de-France

La fin du contrat



L'objectif de l'UFC-Que Choisir :

Diminuer le prix payé par l'utilisateur domestique

Le renouvellement du contrat de régisseur du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (Sedif) est un enjeu majeur pour les quatre millions de consommateurs franciliens habitant sur ce territoire.

Les usagers domestiques du syndicat dépensent chaque année près de 700 millions d'euros pour leur facture d'eau et d'assainissement (400 euros par ménage) dont plus de 300 millions reviennent au Sedif (190 euros par ménage).

En outre, la facture d'eau présente une première caractéristique cruciale : il s'agit d'une dépense essentielle, dont on ne peut se passer et qui ne peut être reportée quelles que soient les difficultés financières du ménage.

Au même titre que le logement, l'alimentation, le carburant ou le gaz, l'eau appartient ainsi à cette catégorie de dépenses contraintes dont l'inflation historique provoque aujourd'hui un grave problème de pouvoir d'achat.

La deuxième caractéristique de la facture d'eau est qu'il s'agit d'une dépense parfaitement captive : si un consommateur peut, dans certains cas, choisir son supermarché ou changer de fournisseur d'accès à Internet, il ne peut jamais choisir son fournisseur d'eau. Une forte inflation du prix de l'eau, ou un prix injustifié, n'en est que plus durement ressenti par l'utilisateur domestique car celui-ci ne peut que subir et payer.

Parce que leur choix va définir la note que devront payer 4 millions de consommateurs, la responsabilité des élus pour ce renouvellement de contrat est importante.

Concrètement, par le biais de deux vagues d'études, l'UFC-Que Choisir a déjà dénoncé le prix singulièrement trop élevé de l'eau potable sur ce territoire. Parmi les 19 collectivités que nous avons étudiées, la majorité facture à un prix trop élevé, mais rares sont les syndicats qui présentent des résultats aussi inquiétants que ceux du Sedif : selon nous, sur 100 euros facturés hors taxe et hors redevance pour l'eau potable, 61 euros ne correspondent pas à un coût justifié.

Après avoir d'abord envisagé des poursuites contre notre association, le bureau exécutif du syndicat a décidé d'entamer, au début de l'année, un dialogue constructif avec l'UFC-Que Choisir et de remettre des comptes détaillés. Nous avons publiquement salué cette démarche de transparence et étudié de façon approfondie ces comptes.

La présente contribution de l'UFC-Que Choisir vise principalement à exposer son analyse des coûts de revient du Sedif, en mobilisant deux axes méthodologiques, et à proposer des économies qui doivent être réalisées dans ce service. Nous pensons, qu'au minimum, plus de 90 millions d'euros peuvent être économisés sur les seules dépenses qui concernent l'activité du présent régisseur.

Préalablement, nous exposons des propositions dans le domaine de la gouvernance car il va de soi que le prix payé par le consommateur dépend de la manière dont le syndicat mène sa négociation et définit ses éventuelles relations avec des partenaires privés. Notre exposé sur ce point sera l'occasion de rappeler que nous ne prenons pas parti sur le débat entre la régie municipale et le recours à toute forme de délégation à une entreprise. Cependant, nous souhaitons que l'option de la régie municipale, parce qu'elle installe une concurrence de projet, soit examinée avec le plus grand sérieux. Dans le cas d'un recours à la délégation, nous avançons des propositions sur la durée et la forme du contrat.



La dernière partie du document traite d'un sujet qui n'est pas directement en rapport avec le renouvellement du contrat mais qui, pour nous, devrait constituer une évolution importante, et favorable aux usagers domestiques, de l'organisation de la production. Dans ce sens, elle mérite d'être examinée au moment où le Sedif remet à plat son dispositif.

L'UFC-Que Choisir plaide pour une mutualisation de la production d'eau entre le Sedif, Paris, le syndicat de Gennevilliers et le syndicat de Versailles Saint Cloud. L'objectif premier de cette mutualisation est d'adapter le dimensionnement de cette activité aux évolutions structurelles de la consommation d'eau afin de faire diminuer le coût du service facturé aux usagers. Nous souhaitons que soit programmée, sur le moyen-long terme, une diminution des capacités de production en réponse à la baisse structurelle de la consommation d'eau. Ces réductions permettront de réaliser des économies au bénéfice des consommateurs franciliens.

Enfin, il nous paraît indispensable de rappeler, une nouvelle fois, que les critiques de l'UFC-Que Choisir quant au coût du service de l'eau, ou aux modalités de la gouvernance, ne portent en aucune façon sur des questions de corruption ou sur toutes autres malversations qui seraient liées à la gestion de l'eau. L'UFC-Que Choisir ne dispose d'aucun élément factuel sur ce sujet, n'a rien à dire sur ce sujet et n'accuse personne sur ce sujet.



Sedif 2011

Le processus de décision et la gouvernance

L'UFC-Que Choisir défend le rapport qualité/prix du service qui sera proposé aux 4 millions d'usagers du service d'eau potable.

Dans ce cadre, nous ne disposons pas d'éléments fondamentalement concluants qui permettent d'affirmer qu'un mode de gestion (régie, affermage, etc) est plus satisfaisant qu'un autre.

L'UFC-Que Choisir ne prend donc aucune position de principe quant au mode de gestion que peut retenir le syndicat.

Nous avons tout de même plusieurs demandes qui portent à la fois sur le processus de décision devant décider du mode de gestion et, surtout, sur les modalités de la gouvernance.

- Pour faire vivre la concurrence : étudier sérieusement l'opportunité d'une régie

A priori, seules deux ou trois entreprises sont susceptibles de répondre sérieusement à l'appel d'offres pour ce contrat avec le Sedif. Sans supposer un comportement irrégulier, nous estimons que ce nombre de réponses est insuffisant pour garantir l'exercice d'une pleine concurrence.

Dès lors, nous affirmons que l'examen d'un retour éventuel en régie présente deux intérêts :

1- Intrinsèquement, il s'agira peut être de la meilleure option.

2- La menace d'un retour potentiel en régie peut inciter les soumissionnaires privés à proposer une offre proche de l'optimum.

Par conséquent, l'UFC-Que Choisir ne plaide pour aucun mode de gestion en particulier mais demande que toutes les options soient examinées sérieusement par les élus du syndicat et portées à la connaissance du public.

- Si recours à des entreprises : pour un découpage fonctionnel des contrats

Dans le cas où le Sedif viendrait à déléguer tout ou partie de l'exploitation à une entreprise, il nous semble préférable que soient réalisés plusieurs contrats pour différentes activités.

En d'autres termes, nous ne sommes pas favorables à renouveler la situation actuelle, soit un contrat « global » de délégation de l'exploitation à une seule entreprise.

La première raison est fonctionnelle. Il n'y a pas de raison objective pour que la même entreprise s'occupe, par exemple, de l'exploitation des usines de production et de la gestion des abonnés. Il s'agit de deux activités bien distinctes et qui n'appellent pas au même savoir faire. Une entreprise A peut être la plus compétente pour la production et une entreprise B être la plus à même de gérer les abonnés.

La deuxième raison relève de la dynamique concurrentielle. Il apparaît plutôt sain que le Sedif, s'il décide de déléguer, envisage de recourir à plusieurs entreprises afin d'avoir un retour d'expérience sur les avantages et les inconvénients de chaque acteur du marché. Notons sur ce point, que, pour les travaux d'investissement, le syndicat a déjà largement diversifié les interventions de ses prestataires. Il serait logique de procéder de la même façon pour l'exploitation.



La troisième raison renvoie à la temporalité des contrats, point que nous traitons dans la partie suivante. Toutes les fonctions ne nécessitent pas les mêmes durées d'engagement contractuel. Distinguer la gestion des abonnés de la gestion de la production permettrait, par exemple, de raccourcir la durée du contrat pour la première activité.

Sans entrer dans les caractéristiques juridiques précises des contrats attributions, nous estimons qu'un éventuel recours au secteur privé pour l'exploitation devrait comprendre plusieurs lots faisant l'objet d'un appel d'offres distinct. A titre d'exemple, la segmentation pourrait être la suivante :

- un lot « gestion de la production, transport, stockage et reprise »,
- un lot « entretien du réseau de distribution »,
- un lot « gestion des abonnés ».

Il est à noter que le Sedif peut tout à fait décider d'une délégation partielle au privé. Par exemple, la gestion de la production peut être en régie et les deux autres lots peuvent être délégués à deux entreprises différentes.

Enfin, il pourrait nous être objecté que ce « découpage contractuel » pose un problème en termes de cohérence et de coordination entre chaque activité. Précisément, nous considérons que la coordination des activités de service public relève, non d'une entreprise, mais de la structure syndicale. Pour cette raison, nous préconisons, par des transferts budgétaires, d'accroître les moyens de cette structure.

- Si recours à des entreprises : réduire la durée des contrats

Soyons clair : l'époque des contrats de délégation pour 20, 30 ou 40 ans est révolue.

Déjà fondamentalement critiquables, ces durées n'ont pas lieu d'être dans le cas du Sedif puisque ce dernier est déjà maître d'œuvre de la politique patrimoniale et réalise la plupart des investissements par des marchés publics. Dans ce contexte, il n'est nul besoin de disposer d'un contrat de 20 ans pour être à même de faire tourner une usine d'eau, de réparer des fuites ou de relever des compteurs.

Une durée de contrat trop longue tend surtout à asphyxier la concurrence ce qui constitue une perte d'opportunité pour le syndicat et les usagers. D'un autre côté, nous reconnaissons que les coûts de transaction et les aléas induits par les renouvellements de contrat peuvent justifier des durées de plusieurs années.

L'UFC-Que Choisir demande que tout contrat éventuel du Sedif confiant la gestion d'une activité à une entreprise soit d'une durée maximale de 10 ans. Par ailleurs, il est possible d'envisager que certaines activités, si elles venaient à être déléguées, fassent l'objet d'une durée assez courte. Par exemple, un contrat de gestion des abonnés pourrait ne pas dépasser les 3 ou 5 ans.

- Si recours à des entreprises : tous les travaux passent par des marchés publics

Le contrat du régisseur concerne principalement l'activité d'exploitation mais il y subsiste encore une activité de travaux publics. Faute de données isolées dans les comptes du Sedif, nous avons identifié, dans le rapport 2006 du régisseur, 51 millions de travaux sous ce statut, soit un tiers des 155 millions d'euros de dépenses d'investissement du Sedif. Les autres travaux font l'objet de marchés publics.

La règle de bonne gestion, régulièrement rappelée par la Cour des Comptes, consiste à réaliser ces investissements par le biais de marchés publics. Dans son rapport d'observation définitive du 4 septembre 2002, après une longue expertise juridique, la Chambre régionale des comptes note à propos du Sedif que *« dès lors qu'ils ne font pas partie de la délégation de service public rémunérés au prix forfaitaire, les travaux neufs et de renouvellement relevant de l'article 8 ne font pas partie du périmètre de la délégation de service public. Ils constituent un marché, et doivent, comme tels, être soumis au code des marchés »*.

La Chambre souligne aussi, à juste titre, que le syndicat a progressivement diminué la part des travaux confiés au régisseur pour développer de façon majoritaire le recours aux marchés publics. Il faut simplement profiter du renouvellement du contrat pour mettre un terme définitif à cette pratique de délégation des travaux.



- Des transferts budgétaires pour une plus forte maîtrise de l'activité par le syndicat

Si le Sedif décide de confier tout ou partie de l'exploitation par affermage ou par des marchés publics, il est nécessaire que le syndicat assume clairement le pilotage et la maîtrise de l'activité.

Dans ce cadre, le syndicat doit notamment définir les grandes orientations stratégiques ainsi que la politique patrimoniale, le calendrier et les modalités des marchés publics et les caractéristiques qualitatives du service. Le délégataire ou le titulaire du marché public est un exécutant, dont l'expertise est intéressante et doit être prise en compte, mais qui reste un exécutant des décisions du syndicat.

Pour ce faire, deux conditions sont requises :

1- Il ne doit pas exister d'asymétrie d'expertise et d'information entre le syndicat et l'entreprise délégataire.

2- Le syndicat doit assumer les éléments clés du « management ». Citons par exemple, la définition et le suivi de la planification des investissements ou l'évaluation et l'audit des besoins en ressources humaines.

Il s'agit, par ce biais, d'éviter un travers classique de la délégation où l'entreprise détient la connaissance du patrimoine et des impératifs de gestion ce qui, par cette autorité, lui permet d'imposer de facto ses choix au syndicat.

Cette nécessité de maîtrise appelle à une proposition concrète : la structure interne du syndicat doit disposer d'un budget de fonctionnement plus important qui, en cas de délégation au privé, serait obtenu par des transferts de moyens entre ce qui est accordé au délégataire et ce qui est attribué à la structure du syndicat. Par exemple, si le mode de gestion actuel venait à être reconduit, des lignes budgétaires actuellement accordées à Véolia devraient être transférées vers la structure interne du Sedif.

Ce transfert doit permettre d'éviter les redondances de poste et surtout de donner clairement au Sedif les moyens d'être le premier expert et le premier pilote de l'activité.

Par cet avis, nous ne critiquons pas la compétence et le professionnalisme des salariés du Sedif. Nous alertons sur le fait qu'un simple regard budgétaire suffit à constater que le syndicat n'a pas les moyens d'affirmer son autorité technique et managériale.

Les comptes détaillés du Sedif ne permettent certes pas de cerner qualitativement les attributions en moyens de la structure syndicale et du délégataire. Mais certains ratios sont tout de même éloquentes.

Pour la catégorie administration, qui est par essence une attribution syndicale, la masse salariale accordée à Véolia est 6,7 fois plus importante que celle accordée à la structure du Sedif.

Pour la production, segment stratégique et fondamental du point de vue de la qualité du service, le Sedif se voit accorder 280 000 euros de salaires soit 55 fois moins que ce qui est attribué à Véolia. Il est ici normal que Véolia dispose de moyens plus importants, puisqu'elle assume la gestion opérationnelle des usines. Mais le ratio paraît tout de même démesuré. Surtout, cela signifie que le Sedif n'emploie qu'une poignée d'ingénieurs pour contrôler, au nom des élus et des usagers, les plus grandes capacités de production d'Europe.

Dans le domaine de la distribution, qui nécessite certes beaucoup de postes opérationnels, ce ratio de salaire est de 1 pour 82. Quant aux « fonctions transverses » notre propos est simple : seuls des salariés du Sedif peuvent légitimement assumer ces fonctions et les 4 millions de salaires accordés sur cette ligne à Véolia n'ont pas lieu d'être.



- La participation des usagers :

La concertation avec les usagers ne doit pas s'arrêter au renouvellement du contrat mais doit être constante pour porter tant sur la qualité du service que sur le prix.

La mise en place de structure de concertation est particulièrement importante dans le cas d'un syndicat qui couvre 144 communes et 6 départements. A l'inverse d'une municipalité ou d'une agglomération, souvent bien identifiée par le citoyen, ce syndicat est assez éloigné de l'utilisateur domestique. Si un usager ou un groupe d'utilisateurs veut faire valoir une revendication, il va logiquement s'adresser au maire qui, en l'espèce, est souvent peu au fait de la gestion du Sedif.

Le Sedif a déjà créé dans ce sens une commission des usagers, ce qui est positif. Nous remarquons tout de même que le président du syndicat a suspendu en 2006, pour une durée non déterminée, la participation de l'UFC-Que Choisir à cette commission suite à la parution de notre première étude sur le prix de l'eau. A l'évidence, cette suspension, qui était choquante et injustifiée, doit être levée.

Deux points d'amélioration nous paraissent importants sur ce point, dont le premier concerne directement le SEDIF.

Premièrement, il faut considérer que la concertation avec les consommateurs n'a de sens et n'est efficace que si les représentants des consommateurs disposent de suffisamment d'informations et d'expertise. Il existe sur ce point une asymétrie, souvent abyssale, entre, d'une part, le syndicat et un délégataire, qui s'appuient sur d'importants moyens humains, et, d'autre part, les associations de consommateurs dont les représentants sont souvent bénévoles et qui ne peuvent pas consacrer trop de temps aux dossiers.

Cette asymétrie affaiblit considérablement les représentants des consommateurs ainsi que la qualité du débat démocratique.

Un moyen concret d'accroître l'expertise consommériste consiste à donner aux associations qui siègent à la commission des usagers la possibilité de commander des études à des cabinets indépendants au moyen d'un budget accordé par le syndicat.

Cette proposition s'inspire directement du mécanisme en vigueur pour les comités d'entreprise, qui peuvent faire appel à un cabinet d'étude, payé par l'entreprise, quand sont envisagées des décisions pouvant avoir un impact important sur les salariés.

Il va de soi que cette enveloppe financière serait limitée et définie. Par exemple, on peut penser que, lors du renouvellement du contrat de délégation, les associations de la commission des usagers auraient dû pouvoir disposer d'une expertise indépendante par un cabinet conseil.

Pour l'avenir, on peut imaginer, à titre d'exemple, que les associations membres de la commission des usagers aient la possibilité de commander une étude par an, sur la qualité ou sur le coût du service, et disposent à ce titre d'un budget annuel maximal de 40 000 euros. La demande paraît financièrement raisonnable puisque cette ligne budgétaire représenterait approximativement un dix millième des dépenses du syndicat.

Deuxièmement, il paraît nécessaire que les municipalités et les structures intercommunales membres du Sedif améliorent leur communication en direction de leurs administrés. En effet, malgré ses efforts de communication, de par sa grande taille, le syndicat est souvent peu connu des usagers. Ces derniers doivent pouvoir compter sur leur municipalité, qui détient la légitimité démocratique, pour s'informer ou faire état de leur grief.

Il nous paraît par exemple nécessaire qu'un point annuel d'information soit effectué sur le service d'eau dans les publications municipales et que le délégué au Sedif de la mairie ouvre une permanence pour être à l'écoute des usagers (un rythme mensuel paraît largement suffisant).



Syndicat des eaux d'Ile-de-France

**Le prix de l'eau
Les coûts du régisseur**



Réduire les coûts délégués du service

Les arguments de l'UFC-Que Choisir

Le présent document s'attache à analyser les réductions de coûts qui peuvent être obtenues sur les postes d'activités qui sont concernés par la fin du contrat avec son régisseur.

Ce contrat engage la quasi-totalité des dépenses d'exploitation qui, selon les comptes du syndicat, représentent 249 millions d'euros soit 60 % du coût total du service. Sont aussi concernés, en 2006, 51 millions d'euros de travaux principalement sur le réseau.

L'enjeu financier de ce renouvellement de contrat est ainsi très conséquent puisqu'il se porte à environ 300 millions d'euros soit près des trois quarts des dépenses du syndicat.

Le présent document vise à montrer qu'il est possible de réviser nettement à la baisse ce budget. Pour ce faire, nous exposons deux démonstrations complémentaires.

Premièrement, nous présentons un résumé des résultats de l'étude effectuée par l'UFC-Que Choisir sur le prix de l'eau du Sedif. Notre étude visait à reconstituer les coûts du syndicat et à les comparer au prix hors redevance. Il apparaît que 61 % du prix facturé n'est pas attribuable au coût estimé du service. Ce résultat était l'un des trois plus insatisfaisants parmi les 19 collectivités de notre étude.

Deuxièmement, nous avons étudié les comptes détaillés que nous a remis le bureau exécutif du Sedif.

Dans cette analyse, nous soumettons à un examen critique toutes les lignes de coûts concernées par le contrat et nous proposons un scénario de réduction minimale. Il apparaît que, sur un contrat de 300 millions d'euros, de 80 à 90 millions peuvent être assez facilement économisés.

Les deux démarches que nous avons entreprises sont complémentaires. D'une part, le calcul de notre étude constitue un objectif normatif et, d'autre part, notre analyse des comptes du Sedif vise à proposer un socle minimal de réduction des coûts.

Il faut signaler qu'une récente analyse du Crédit Agricole s'est penchée sur la rentabilité du contrat du Sedif pour Véolia.

En effet, dans une note rendue publique le 20 mai 2008 et destinée aux marchés financiers, deux analystes de cette banque estimaient que le contrat du Sedif dégage pour Véolia un l'EBITDA¹ de 100 à 150 millions d'euros soit de 33 à 50 % du chiffre d'affaires sur ce contrat. Il apparaît que, sur l'ensemble du groupe Veolia environnement, l'EBITDA représente 13,1 % du chiffre d'affaires en 2007, soit un taux de rentabilité moyen qui est de 2,5 à 4 fois inférieur à celui réalisé sur le contrat du Sedif. Par la suite, le Sedif a contacté le Crédit Agricole et obtenu un rectificatif. Dans sa nouvelle note du 17 juillet, les analystes estiment désormais que l'impact de ce contrat sur l'EBITDA du groupe n'est que de 50 à 55 millions d'euros en 2008.

Pour réaliser ce nouveau calcul, le Crédit Agricole se fonde exclusivement sur le profit officiel du régisseur ainsi que sur les frais de siège qu'il facture au Sedif. Notre analyse ci après tendra à montrer que des postes de coûts sont surdimensionnés, ce qui peut témoigner d'une plus forte rentabilité que celle estimée par le Crédit Agricole.

Notons enfin que nous ne discutons pas de la centaine de millions d'euros dépensée en investissement par le biais de marchés publics car ces sommes ne sont pas concernées par le renouvellement du contrat avec Véolia. Plusieurs de ces marchés publics ont pourtant été très contestés du point de vue du prix, notamment celui des branchements en plomb, que nous avons mis en avant dans notre étude de janvier 2006. L'analyse de réduction des coûts est donc partielle et circonscrite à l'activité du régisseur.

¹ L'EBITDA désigne le résultat opérationnel courant avant amortissement. Il ne s'agit donc pas du profit net sur l'activité.



Les résultats de l'étude de reconstitution de l'UFC-Que Choisir

61 % du prix du Sedif n'est pas attribuable à un coût

L'UFC-Que Choisir a réalisé, en janvier 2006 et en octobre 2007, une étude de reconstitution des coûts des activités d'eau et d'assainissement de plusieurs grandes agglomérations françaises.

Dans cette étude, nous calculons, pour l'eau potable et pour l'assainissement, ce que devrait être le prix de revient et nous le comparons au prix facturé hors taxes et redevances par l'agglomération. L'écart est qualifié de « marge » au sens où elle décrit la part du prix qui, dans notre calcul, ne correspond pas à un coût effectif.

Selon nous, cette marge peut s'expliquer par une rémunération trop forte du délégataire et des entreprises titulaires de marchés publics, par de l'inefficience économique du service ou par un non respect de la règle de l'équilibre financier au détriment du consommateur.

Etude UFC-Que Choisir - 2007

Eau potable Les résultats du SEDIF et de dix autres agglomérations

	Prix facturé Eau potable	Prix UFC Eau potable	Taux de Marge nette distribution
Chambéry	1,2	0,91	24,1 %
Annecy	0,88	0,87	0,1 %
Grenoble	0,78	0,66	15,3 %
Reims	1,03	0,67	35,0 %
Angers	1,10	0,76	30,9 %
Strasbourg	1,26	0,61	51,5 %
Nantes	1,01	0,76	24,7 %
Lille	1,17	0,87	25,6 %
Lyon	1,41	0,62	56,0 %
Paris	0,99	0,63	36,3 %
SEDIF*	1,6	0,62	61,2 %

Le tableau ci-dessus présente nos résultats pour le Sedif et pour dix autres agglomérations étudiées. Concernant le Sedif, 61 % du prix de l'eau potable n'est pas attribuable à un coût. Ce ratio est compris entre 0,1 %, pour Chambéry et 56 % pour Lyon (qui a depuis obtenu une baisse du prix de 17 %). Sur l'ensemble des villes étudiées, le ratio est souvent compris entre 20 et 35 %.

Au regard des résultats de cette étude, l'UFC-Que Choisir estime que la division par deux du prix de revient du Sedif constitue un objectif normatif réaliste.

L'ensemble de notre dossier relatif au prix de l'eau dans dix neuf collectivités que nous avons rendu public le 30 octobre 2007 est disponible sur demande. Ce dossier comprend notamment une note méthodologique qui présente dans le détail nos choix de calculs.



L'UFC-Que Choisir avait retenu une lecture souple de ces résultats. Il est tout à fait normal qu'un délégataire, ou que le titulaire d'un marché public, constitue une marge sur son activité. De la même façon, les coûts de gestion d'une activité ne doivent pas forcément correspondre à un optimum économique. Enfin, nous admettons bien volontiers que notre calcul comporte une marge d'erreur et d'approximation notamment due à la faiblesse de la littérature publique et au manque d'information délivrée par les entreprises sur ce sujet.

Par conséquent, nous avons accordé un franc satisfecit à toutes les collectivités dont la « marge », soit l'écart entre le prix calculé et le prix facturé, était en dessous de 20 %. Nous avons aussi considéré que les collectivités dont le ratio était compris entre 20 et 30 % devaient simplement quelque peu baisser leur prix.

Nous avons par contre dressé un constat sévère pour certaines collectivités, comme le Sedif, car le ratio, de plus de 50 %, est extrêmement élevé. Pour contester un tel résultat, il ne suffit donc pas de proposer des corrections secondaires.

Le Sedif nous a par la suite transmis ses comptes détaillés qui proposent en effet une structure de coût radicalement différente. Nous saluons l'effort de transparence et la volonté du syndicat de présenter sa version des faits de façon assez précise et structurée. Il reste, comme nous allons le montrer dans la partie suivante, que nous sommes en net désaccord avec le chiffrage révélé par ces comptes.



L'analyse des comptes et rapports du Sedif

- Les comptes détaillés : un vrai effort de transparence

Le bureau exécutif du Sedif nous a transmis, en février 2008, ses comptes détaillés, qui sont joints en annexe, ainsi que des documents qui explicitent les différentes activités du syndicat.

Il s'agit de comptes de nature analytique qui permettent d'identifier poste par poste les coûts du syndicat.

L'UFC-Que Choisir tient à affirmer que la décomposition analytique présentée par le Sedif nous semble assez précise et, de ce point de vue, globalement satisfaisante. Cependant, nous ne sommes pas parvenus à comprendre clairement le sens de certaines lignes de coûts qui restent insuffisamment explicitées. Cette critique n'a rien de réhibitoire, puisqu'aucune décomposition analytique ne peut être pleinement informative, mais appelle à des éclaircissements de la part du syndicat et du régisseur.

Par conséquent, les propositions de réduction des coûts que nous allons émettre peuvent éventuellement être modifiées, à la hausse comme à la baisse, selon les explications qui seraient avancées par le syndicat ou le régisseur.

Ces comptes, joints en annexe, comprennent logiquement trois parties : les dépenses de la structure interne du Sedif (11,9 millions d'euros), les dépenses d'exploitation issues de l'activité du régisseur (249 millions d'euros) et les dépenses d'investissement (155 millions d'euros).

Ces trois sphères sont détaillées par grand poste d'activité fonctionnelle : la production, le stockage-reprise, la distribution, la gestion des abonnés, l'administration et les fonctions transverses. Pour chacun de ces postes, il est précisé les coûts par ligne de fonctionnement (personnel, fournitures, entretien, sous-traitance, énergie, etc).

La présente analyse porte sur les postes de coûts issus du contrat du régisseur et qui sont concernés par le renouvellement d'octobre. Il s'agit donc des 249 millions d'euros d'activité d'exploitation et des 51 millions d'euros d'investissements liés aux travaux assumés par le régisseur.

Concernant les dépenses d'exploitation, notre analyse examine tour à tour chaque grand poste d'activité en suivant l'ordre chronologique du processus de distribution (production, stockage-reprise etc). Nous traitons enfin, dans une seule partie, des travaux assumés par le régisseur.

Pour chaque grand poste, nous examinons la pertinence des coûts au regard de notre étude, des références présentées dans des rapports publics ou de références de collectivités situées dans un environnement comparable.

- Les rapports du Sedif et du régisseur

Depuis un an, le Sedif a mis en ligne un nombre conséquent de rapports et de bilans relatifs à son activité, ce qu'il faut saluer puisque de nombreux syndicats sont moins diserts. Nous avons notamment pris en compte les rapports d'activité du Sedif et du régisseur ainsi que les bilans techniques. La méthode consiste à rapprocher les activités décrites dans les rapports (capacité de production, nombre de fuites à réparer, etc) des montants financiers déclarés par le syndicat, afin d'isoler des coûts par poste, puis rapprocher ces coûts du syndicat des références publiques et professionnelle en la matière.

S'il reste des zones d'ombres substantielles, l'exercice nous a paru globalement praticable lors de la rédaction de ce rapport pour les élus du Sedif en juin.



Cependant, lors de notre rencontre en septembre avec la direction du Sedif sur ce dossier, celle-ci nous a affirmé oralement que certaines bases de nos analyses étaient erronées car certains chiffres publiés dans le rapport du régisseur étaient inexacts² ! Il semblerait que le régisseur publie des chiffres pour la date légale de remise du rapport puisqu'ensuite la consolidation des bilans d'activités fait apparaître des modifications substantielles qui ne sont pas inscrites sur le rapport du régisseur.

Même si ces écarts ne semblent pas très importants, l'UFC-Que Choisir ne peut qu'affirmer avec force que la fiabilité des données inscrites dans un rapport est un fondement essentiel, si ce n'est vital, de la transparence. Nous demandons que les rapports d'activité ne communiquent que des chiffres exacts et que des errata soient apportés par la suite s'il y a lieu.

- Un débat contradictoire avec la direction du Sedif en septembre

Nous avons tenu à envoyer nos analyses aux élus du Sedif au mois de juin afin de poser clairement les termes de nos avis et de nos revendications. Un débat contradictoire a ensuite eu lieu, le 12 septembre, avec le Sedif, ce qui a amené des modifications assez mineures au présent dossier. Le Sedif nous a aussi transmis une note le 18 septembre, jour du bouclage de notre dossier. Nous présentons au cours de ce document les principaux éléments de ce débat contradictoire.

- La production : une objection persiste sur le poste personnel

Selon les comptes du syndicat, la production engage 52 millions d'euros pour l'exploitation et 41 millions pour l'amortissement.

Nous traitons ici du sujet sans considérer les perspectives qu'offre la mutualisation de la production d'eau en Ile-de-France et que nous appelons de nos vœux.

Concernant ce poste, les chiffres proposés par le Sedif sont assez proches de ceux de l'UFC-Que Choisir pour de nombreuses lignes de coût. Il s'agit notamment des réactifs, de l'énergie, des analyses, des locaux et des télécoms.

La ligne « entretien », pour 12 millions d'euros, est difficile à analyser en l'état. Nous ne savons pas ce qu'elle recouvre et, notamment, si elle comprend ou non des dépenses de personnels. Nous ne faisons pas de critique a priori sur ce poste mais son contenu doit être précisé en vue de la négociation du prochain contrat.

Notre principal commentaire concerne le poste personnel qui se porte, dans les comptes, à 15,5 millions d'euros soit 6,2 centimes au mètre cube. L'UFC-Que Choisir avait affecté 1,7 centime d'euros au mètre cube. Dans notre dossier, nous avons aussi signalé que ce poste pourrait être rehaussé.

Après avoir reçu plusieurs retours argumentés de collectivités³, il nous semble pertinent de procéder à cette hausse dans nos estimations futures. Nous n'allons donc pas considérer pleinement la référence de notre calcul d'octobre 2007 pour analyser la présente dépense du Sedif.

Une charge affectée au personnel de 15,5 millions d'euros signifie que le délégataire doit employer environ 200 à 230 personnes pour la production. Les responsables du Sedif nous avaient ainsi indiqué que plus de 60 personnes travaillent à l'usine de Choisy le Roi qui est l'un des trois sites de production du Sedif.

Dans notre dossier, nous signalions que, d'après la communication du groupe Véolia sur son site Internet, l'usine d'Annet sur Marne emploie en tout et pour tout « *treize personnes qui partagent un service permanent d'astreinte* ». Le site d'Annet est utilisé pour l'approvisionnement d'une autre collectivité francilienne. Sa production moyenne est de 105 000 mètres cube/jour (15 % de la production Sedif) et elle approvisionne « *près de 500 000 habitants* » (12,5 % de l'ensemble des consommateurs du Sedif).

² Il s'agit par exemple du nombre de branchements en plomb renouvelé par le régisseur qui est plus élevé que la réalité, ce qui tendait à abaisser le coût réel de l'intervention relativement à ce que nous avons constaté.

³ Le Sedif, Paris, Grenoble, Angers et la FNCCR.



En lisant notre document, les élus du Sedif ont pris attache avec le groupe Veolia et celui ci a indiqué qu'en réalité cette usine employait 18 personnes. Contacté par nos soins, le groupe a confirmé cette information en indiquant que le chiffre publié sur leur site internet prêtait à confusion. Cette confusion est évidemment regrettable de la part du groupe.

En se basant sur le cas d'Annet sur Marne, qui approvisionne huit fois moins d'habitants et qui produit 6,6 fois moins d'eau, les usines de production du Sedif devraient donc employer entre 120 et 145 personnes, ce qui est très inférieur aux 200 personnes déclarées.

Au mois de septembre, les responsables du Sedif plaident sur ce point pour que la comparaison entre les usines du Sedif et celle d'Annet sur Marne s'effectue non sur les bases de la production moyenne et de la population desservie mais selon la capacité maximale de production. En effet, à production égale, les usines du Sedif disposent de capacités supérieures qui nécessitent a priori plus de personnels. Dans ce cas, le rapport est de 1 à 12 et, si on extrapolait les 18 personnes d'Annet sur Marne au cas du Sedif, on obtiendrait un peu plus de 210 personnes, ce qui correspond à la référence du syndicat.

Nous ne partageons pas cet avis dans la mesure où, de l'avis même de la Cour des Comptes, le Sedif dispose de surcapacités de production qui ne peuvent être justifiées par l'objectif de sécurisation de l'approvisionnement (cf partie sur le Grand Paris). Par conséquent, le critère des capacités de production est biaisé.

Nous estimons que le critère le plus cohérent, et le plus concret, reste le nombre d'habitants desservis. Sur cette base, à partir du modèle de l'usine d'Annet sur Marne, la production du Sedif devrait engager un peu plus de 140 personnes contre 200 à 230, soit un écart approximatif de 30 %.

Il peut aussi être argué que la société Eau de Paris présente des ratios de coûts de personnels pour la production à peu près comparables à ceux du Sedif (environ 6 centimes au mètre cube) et que, plus généralement, l'usine d'Annet sur Marne représente peut être un optimum technique qui ne serait pas exigible à tous les services d'eau.

Il faut tout de même souligner plusieurs points de comparabilité. Tout d'abord, l'usine d'Annet présente des fonctionnalités techniques très proches de celles de Choisy le Roi et de Neuilly sur Marne⁴. Ensuite, elle est basée sur le même territoire francilien et exploite la Marne qui est l'une des sources d'approvisionnement du Sedif. Enfin, les usines du Sedif et celle d'Annet sur Marne ont été construites et sont exploitées par la même entreprise.

Il paraît opportun, en se basant notamment sur le référentiel d'Annet, d'envisager la possibilité d'une réduction de plusieurs millions d'euros sur ce poste de dépense.

Sur la base de cette référence, on peut estimer que le syndicat pourrait au minimum économiser 4 millions d'euros sur ce poste.

Relativement au dossier envoyé en juin aux élus du syndicat, nous avons diminué d'un million d'euros notre demande de baisse de coût pour tenir compte du rectificatif apporté sur le tard par le groupe Veolia.

Enfin, le principal élément de réforme de la production d'eau est évidemment la mutualisation francilienne qui devrait permettre de réaliser d'importantes économies tout en maintenant la qualité et la sécurisation de l'approvisionnement. Nous traitons de cette question dans le deuxième document.

- Stockage – reprise : l'évaluation est trop aléatoire

Cette catégorie d'activité renvoie aux étapes intermédiaires qui se situent entre la production d'eau et la distribution locale. De façon schématique, il s'agit des étapes après la sortie de l'usine de production où l'eau va transiter par des grandes canalisations de transports (appelées parfois feeders), passer par des usines de surélévations, être stockée dans des réservoirs puis entrer dans le réseau de distribution.

⁴ L'usine de Mery sur Oise, qui a développé la nano-filtration, est un cas particulier.



Le Sedif déclare que cette catégorie engage 14,4 millions de dépenses d'exploitation pour le régisseur, 800 000 euros pour la structure interne du syndicat et 37,7 millions d'euros d'amortissement. Il s'agit donc, pour l'essentiel, d'une activité de renouvellement du capital technique qui engage une faible part des dépenses d'exploitation dans le contrat du régisseur.

Le gros de ces dépenses d'exploitation est représenté par la ligne entretien pour 10,5 millions d'euros.

Il nous est impossible d'analyser cette ligne car elle concerne l'entretien d'un ensemble assez hétéroclite d'ouvrages, de stockage, de reprise et de transport. En outre, elle renvoie à des métiers très différents puisqu'il y a peu de rapport entre l'entretien d'une canalisation de transport (qui relève plus d'une activité de distribution) et l'entretien d'un réservoir (dont la technicité s'apparente plus aux activités de production).

Enfin, il s'agit d'un domaine mal référencé par les études publiques. Citons par exemple l'entretien des canalisations de transport dont les choix de gestion sont souvent très divergents d'une collectivité à une autre.

Pour ces raisons, il ne nous est pas possible d'effectuer des propositions précises sur cette catégorie mais nous demandons tout de même une ventilation des coûts par fonctionnalité de la ligne entretien.

- Pour une très nette révision des coûts d'entretien du réseau

Au chapitre distribution, le compte fait état de 80,6 millions de dépenses d'exploitation et de 75,1 millions de dépenses d'investissement. Logiquement, il s'agit de la catégorie de poste la plus coûteuse : 62 centimes au mètre cube, soit 37 % du prix de revient total. Sur le segment de l'exploitation, le poste distribution représente 31 % des dépenses.

Nous considérons qu'en exploitation ce poste renvoie pour l'essentiel à la gestion des canalisations petites et moyennes (parfois appelées canalisations locales)⁵ et des branchements. En effet, les responsables du Sedif nous ont indiqué que les coûts d'entretien et d'amortissement des canalisations de transport étaient affectés à la catégorie « stockage et reprise ».

La gestion des « petites » canalisations est très largement assimilable à l'entretien c'est-à-dire à la localisation et la réparation des fuites. On peut considérer qu'elle englobe aussi des fonctions plus génériques de surveillance du réseau.

Dans notre dossier d'analyse envoyé aux élus du Sedif en juin nous exprimions une nette incompréhension quant à la ventilation de ces postes.

Il est en effet inscrit deux lignes conséquentes, 36,1 millions d'euros de dépenses de « personnel » et 39,4 millions d'euros d'« entretien »⁶. Or, a priori, l'entretien du réseau mobilise essentiellement des dépenses de personnel.

Par conséquent, il n'était pas possible de savoir si :

1- la ligne entretien englobe toutes les dépenses afférentes à la détection/réparation de fuites,

ou si :

2- il faut considérer que l'entretien du réseau mobilise la très grande majorité des 36,1 millions de dépenses de personnel et des 39,4 millions de dépenses d'entretien soit 75,5 millions d'euros.

En septembre, les responsables du syndicat nous ont expliqué que l'ensemble des opérations d'entretien du réseau (personnels compris) coûtait 39,4 millions d'euros et que les 36,1 millions de dépenses de personnel engageaient d'autres activités de supervision.

⁵ Le rapport de la Chambre régionale des comptes confirme ce point de vue : a propos des charges d'entretien du régisseur du Sedif il affirme que « cette activité consiste principalement en des interventions de réparation des fuites sur les réseaux et les branchements » (p.12).

⁶ En outre une autre ligne vient chiffrer les dépenses de « véhicules et déplacements » pour 1,1 million d'euros



- Les 39,4 millions de dépenses d'entretien du réseau

L'entretien du réseau concerne très majoritairement la localisation et la réparation des fuites sur le réseau.

Pour examiner la pertinence des coûts de réparation des fuites, nous allons nous baser sur le rapport⁷ du ministère de l'Ecologie relatif au coût et au bénéfice de la performance environnementale dans les services de l'eau. Ce rapport propose des références de prix de revient pour l'entretien du réseau. Le tableau de références est joint en annexe.

Le rapport considère qu'en zone urbaine, par kilomètre de réseau et par an, il faut s'attendre à 1,2 fuite sur branchement et à 0,4 fuite sur canalisation. Ramenée aux 8 756 kilomètres de réseau du Sedif, cette clé de calcul prévoit donc 14 000 fuites environ par an. Le résultat est satisfaisant puisque les rapports annuels 2006 du régisseur montrent qu'il y a environ 13 000 fuites par an sur le réseau du syndicat (13 831 en 2004, 12 836 en 2005, 12 832 en 2006). La référence ministérielle suppose aussi une répartition de 75 % de fuites sur branchement et de 25 % de fuites sur réseau, ce qui est assez proche du cas du Sedif (d'après le rapport du régisseur, la répartition était de 85 %/15 % en 2004 et de 83 %/17 % en 2005 et 2006)

Le référentiel précité considère ensuite que le coût d'une intervention pour réparer une fuite est de 1 200 euros pour une fuite sur canalisation et de 650 euros pour une fuite sur branchement. En moyenne pondérée, les branchements représentant les trois quarts des fuites, le coût d'intervention unitaire est de 787 euros que nous arrondissons à 800 euros.

Le rapport propose enfin un coût de 170 euros par kilomètre de réseau et par an pour la prélocalisation des fuites, la corrélation acoustique et l'écoute phonique.

Considérons maintenant le cas concret du Sedif avec ces référentiels de coûts. Précisons que nous appliquons une répartition « 75 % de fuites sur branchement – 25 % sur canalisation » ce qui, relativement au Sedif, surpondère la part des fuites sur canalisation et tend donc à surestimer le coût global estimé de réparation.

Réparer 13 000 fuites avec un coût unitaire moyen de 800 euros engage une dépense de 10,4 millions d'euros d'intervention. Pour le système de détection, il coûte 170 euros par kilomètre pour 8 756 kilomètres soit 1,5 million d'euros.

Selon ce référentiel ministériel, la détection et la réparation des fuites sur réseau devrait engager chaque année un montant total de 11,9 millions d'euros.

Dans le calcul publié en octobre 2007, l'UFC-Que Choisir avait retenu un coût de 17 millions d'euros sur cette activité. Notre calcul était affecté sur la base d'une consommation domestique de 192 millions de mètres cubes. En recalculant sur la base du volume total du Sedif⁸, qui est retenu par les comptes du syndicat, cela représente une dépense estimée à 22 millions d'euros soit 20 millions d'euros pour les réparations et 2 millions pour la localisation.

Le différentiel d'estimation entre l'UFC-Que Choisir et le rapport ministériel s'explique par le fait que, relativement aux références du rapport, nous considérons qu'une fraction des interventions est bien plus couteuse⁹. En effet, le référentiel du rapport nous paraît très juste dans le cas d'une fuite « normale » dans un contexte de territoire urbain, banal et sans aléas. Il reste que certaines interventions ont lieu dans un environnement complexe (route nationale, rond point), cas assez courant sur un territoire aussi dense que celui du Sedif, et qu'il peut aussi survenir des aléas de travaux importants. Cette fraction avec aléas tire à la hausse notre coût moyen de l'entretien.

En tout état de cause, il est clair que relativement à l'étude ministérielle notre référence de coût se veut maximaliste.

⁷ « Coûts et bénéfices économiques de la performance dans les services d'eau et d'assainissement », Ministère de l'Ecologie et du développement durable, 25 février 2005.

⁸ Volume total qui inclut aussi les consommations des industriels, des bâtiments publics ou les ventes d'eau à d'autres syndicats.

⁹ Nous avons aussi ajouté des dépenses secondaires pour d'autres travaux d'entretien tels que la gestion des compteurs.



En septembre, les responsables du Sedif ont estimé que le coût de la réparation des fuites était de 22 millions. Ainsi, le ratio de coût du Sedif pour la réparation stricto sensu est significativement supérieur à la référence ministérielle (une dizaine de millions) et légèrement supérieur à notre estimation (20 millions) qui se voulait maximale.

Ils estiment ensuite qu'il est engagé 16 autres millions pour 9600 interventions qui ne constituent pas des réparations (changement de vannes et d'autres pièces, vérifications diverses).

Relativement à nos calculs, l'écart proviendrait donc des 9600 interventions « hors réparation ».

Il reste que ces interventions hors réparation ne sont pas ou très peu abordées dans les rapports d'activités et qu'à notre connaissance elles ne sont pas chiffrées ou analysées par la littérature publique ou professionnelle. Faute de précisions ou d'audit, elles ont donc un caractère invérifiable qui est pour le moins problématique.

- Les 36,1 millions de dépenses de personnel

Selon la direction du Sedif, il s'agit des dépenses engagées pour du personnel d'exploitation du réseau mais qui ne détecte pas ou ne répare pas les fuites et n'effectue pas d'autres interventions sur le réseau. Le syndicat déclare 460 agents concernés par cette ligne de 36 millions, ce qui paraît très étonnant puisque la charge salariale moyenne serait alors proche de 80 000 euros par personne.

Ce poste de dépenses, très conséquent puisqu'il représente plus de 10 % du contrat, est un véritable trou noir. Dans les rapports annuels du Sedif et du régisseur, il n'est ainsi quasiment jamais mentionné ce type d'activité.

Les responsables du Sedif nous ont indiqué que ce budget engageait en premier lieu l'emploi de 180 inspecteurs, une quarantaine de personnes pour les analyses de qualité puis du personnel d'encadrement.

Les rapports du Sedif, notamment le « *bilan d'exploitation réseau et compteurs* », et du régisseur ne présentent pas ces activités.

D'après les responsables du Sedif, le rôle d'un inspecteur est d'assurer le contrôle de chantier de travaux et toutes autres tâches de supervision technique. Le ratio paraît intuitivement élevé puisqu'il est mobilisé 5 inspecteurs pour 4 communes¹⁰.

La seule tâche mentionnée dans le bilan d'exploitation réseau et qui peut se rattacher à de l'inspection est la tenue sur l'année 2006 de 421 autocontrôles sur les chantiers de canalisation. Ce nombre de contrôles peut très difficilement justifier ces 180 inspecteurs. Enfin, d'après nos recherches, l'inspection de site n'a pas fait l'objet de références publiques ou professionnelles.

Par conséquent, il nous est très difficile de pouvoir appréhender et valider ces postes d'activités.

Les inspecteurs et les personnels d'analyses de la qualité sont considérés par la direction du Sedif comme des techniciens supérieurs probablement dans le haut de l'échelle. De façon maximaliste, nous leur affectons un coût charges comprises par personne de 50 à 60 000 euros par an ce qui est largement supérieur au salaire moyen d'un technicien supérieur en Ile-de-France.

Pour ces 220 inspecteurs et ces analystes, la dépense serait donc comprise entre 11 et 13 millions d'euros. Dans la logique du Sedif, il reste environ 24 millions d'euros de dépenses à expliquer.

La direction du Sedif inclut premièrement dans ces dépenses la relève de compteur. Dans notre segmentation des coûts nous considérons que l'entretien des compteurs fait partie de l'exploitation du réseau mais que la relève du compteur, qui est un support à la facturation, dépend du service commercial. Nous avons affecté 5,1 millions d'euros sur ce poste de relève dans les frais de gestion des abonnés.

¹⁰ En effet, une commune type du Sedif (20 à 40 000 habitants) ne connaît des travaux ou des réparations substantielles que de façon ponctuelle au cours de l'année.



Il apparaîtra ci après que, pour le service commercial, notre chiffrage semble proche de celui du Sedif et n'appelle pas à des corrections. Si le Sedif venait à classer le relevé de compteurs dans l'exploitation du réseau, dans ce cas, notre demande de baisse de coût sur l'exploitation du réseau diminuerait mais, bien sûr, nous ne serions alors plus en phase avec le Sedif sur les charges commerciales et nous demanderions une baisse de coût équivalente sur ce poste. Au final, la prise en compte du relevé de compteurs ne modifie donc pas notre demande globale de baisse des coûts.

La direction du Sedif a aussi évoqué deux postes de support (maintenance, préparateurs de projets d'alimentation de zones nouvelles) qui paraissent présenter un coût marginal et qui ne sont pas ou très peu abordés dans leur rapport. Il n'existe aucune référence publique ou professionnelle sur ce point. En l'état, il nous est donc impossible de pouvoir appréhender ou valider ces postes de dépenses qui engagent plus de 20 millions d'euros.

Enfin, notons que le régisseur effectue chaque année un peu plus de 5 000 tests sur les compteurs et renouvelle par an 32 000 de ces appareils. Cette fois, l'activité est présentée de façon détaillée.

Dans son rapport de 2002, la Chambre régionale de la Cour des Comptes s'attarde longuement sur les charges d'entretien des compteurs. Elle indique que le régisseur sous traite ces opérations à la Sade, qui est l'une de ses filiales, pour un montant annuel de 11 millions d'euros (11,25 millions en 2000, 11,21 millions en 1998). Sur ces 11,21 millions d'euros en 1998, « *l'entreprise estime à 2,74 millions la part fixe (banc d'essai, frais généraux) et au solde le coût de renouvellement de 32 540 compteurs* ».

Notre analyse traite ici des charges d'exploitation liées au réseau de distribution. Le renouvellement des compteurs constitue une dépense d'amortissement qui ne peut pas être considérée comme un coût d'exploitation. La charge d'exploitation des compteurs ne représenterait donc pas plus de 3 millions d'euros. La Cour des comptes signale par ailleurs que, pour l'ensemble des 11 millions d'euros dépensés sur ce segment, il apparaît un « *surcoût* » qui est « *estimé toute chose égale par ailleurs à environ 3 millions à 6 millions d'euros selon la politique d'entretien retenue* ».

Au final, l'argumentaire du Sedif consiste à justifier ces 75 millions d'euros de dépenses en soutenant que la réparation des fuites n'est qu'un poste minoritaire et qu'il existe bien d'autres lignes budgétaires dans cette activité d'entretien.

Il annonce ainsi des charges de réparation de fuites assez analogues à notre calcul, soit une vingtaine de millions d'euros. Ensuite, il avance des postes de dépenses d'une quinzaine de millions d'euros pour l'intervention hors réparation et 36 millions d'euros pour des activités d'inspection, de contrôle et de supervision.

Le premier problème que pose cet argument est que ces postes « hors réparations » représentent des montants très importants (20 % des dépenses d'exploitations) et qu'ils ne sont quasiment jamais mentionnés dans les différents rapports d'activités et les bilans d'exploitations. La transparence est donc nulle sur ce point. Plus encore, ces postes ne sont pas, ou très peu, référencés par des normes publiques ou professionnelles.

Le deuxième problème est que la pertinence de ces postes, relativement au budget engagé, semble tout sauf évidente. Il apparaît que les interventions sur réseau hors réparation représentent un budget presque analogue à celui des interventions pour localiser et réparer des fuites, ce qui est pour le moins étonnant dans la mesure où la réparation des fuites reste l'action prépondérante dans le domaine de l'entretien du réseau.

Surtout, il apparaît que pour 39 millions de dépenses d'entretien, principalement du personnel, il y a en parallèle 36 millions de dépenses attribuées au personnel pour inspecter et superviser. En d'autres termes, on dépense presque autant pour inspecter que pour entretenir.

Plus globalement, il nous paraît pour le moins contestable que les dépenses de localisation/réparation des fuites, soit le cœur de métier en la matière, ne représentent que moins de 30 % du total des dépenses d'exploitation sur le réseau.

Dans le document que nous avons remis aux élus du Sedif en juin nous plaidions pour une réduction de 40 millions d'euros sur ce poste.



L'argumentaire du Sedif mérite une certaine attention, car il revendique un certain nombre de coûts plus diffus que la réparation des fuites. Mais il reste en l'état très peu recevable dans la mesure où les nouveaux postes de coûts avancés concernent des activités qui ne figurent pas dans les rapports, qui sont peu référencées par des sources publiques ou professionnelles, et dont l'ampleur des budgets paraît très contestable ou en tout cas invérifiable.

Notons enfin que le Sedif a tout de même reconnu que « *des économies sont envisageables sur l'entretien du réseau* ».

A ce stade, nous estimons donc que de 30 à 40 millions d'euros d'économies peuvent être réalisés sur l'exploitation de la distribution.

- La gestion des abonnés : des chiffres assez convergents avec l'estimation de l'UFC-Que Choisir

Pour la gestion des abonnés, il est fait état de 25,1 millions d'euros de dépenses principalement constituées par le poste personnel (13,9 millions) et la sous traitance hors entretien (6,3 millions d'euros).

Dans notre reconstitution des coûts d'octobre 2007, nous avons affecté 20,7 millions d'euros pour l'ensemble des coûts de gestion des abonnés dont 11,6 millions d'euros de frais de personnel. A volume comparable, notre estimation est strictement convergente avec celle du Sedif (10 centimes d'euros au mètre cube). La répartition entre les charges salariales et les charges non salariales est aussi très similaire entre notre évaluation et les comptes du syndicat.

Cependant, notre calcul chiffre l'ensemble du coût de la gestion des abonnés. Nous considérons ensuite qu'une partie du coût doit être affectée aux services d'assainissement. D'une part, ce dernier encaisse sa redevance sur la base d'une mesure de consommation et d'un fichier client. Il doit donc logiquement assumer une partie des coûts liés à la gestion des abonnés. D'autre part, d'un point de vue fonctionnel, on suppose qu'il doit au minimum mobiliser une logistique de facturation qui représente de fait un coût de gestion des abonnés.

Nous avons donc décidé que nos 10 centimes d'euros au mètre cube se répartissent pour deux tiers sur le producteur d'eau (soit le Sedif) et pour un tiers sur les services d'assainissement. Avec cette clé de calcul nous affectons un coût de 6,5 centimes d'euros au mètre cube pour le Sedif qui, pour sa part, en déclare 10 centimes.

En soi, cette divergence est très relative car, sur la base des 250 millions de mètres cube du syndicat, elle porte sur 7 millions d'euros. En tenant compte de la marge d'approximation, nous ne pourrions pas revendiquer une baisse sur ce poste de coût très significative du point de vue financier.

Surtout, il faudrait pouvoir disposer des coûts générés par la facturation au niveau de l'assainissement.

Soit les services d'assainissement ne consacrent que des dépenses nulles ou marginales pour ce poste et dans ce cas notre estimation est bonne et il se pose juste la question de la répartition de la charge entre le Sedif et les services d'assainissement. On peut en effet estimer que la collectivité qui encaisse la facture et gère les abonnés devrait pouvoir facturer une prestation à la collectivité qui profite de ce service sans en assumer un seul coût.

Soit les services d'assainissement consacrent des dépenses substantielles et notre évaluation est alors inférieure aux coûts réellement engagés. Dans ce cas, nous arguons qu'il existe probablement une inefficience dans le sens où la superposition des structures eau et assainissement engage des surcoûts au niveau de la gestion des abonnés. Cette remarque impliquerait d'ailleurs que soit engagée une réflexion sur de possibles mutualisations de la gestion de la facturation entre les différentes structures qui interviennent sur un même territoire pour la chaîne de l'eau et de l'assainissement.

Malheureusement, le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) n'ayant jamais répondu à aucune de nos sollicitations, nous ne connaissons pas ses coûts détaillés et donc les dépenses engagées par le service d'assainissement francilien dans le domaine de la facturation.



Au final, nous maintenons intégralement le chiffrage de notre étude, qui considère que le coût de gestion commerciale des abonnés franciliens, sur la chaîne eau et assainissement, revient à 10 centimes d'euros au mètre cube. Cependant, ne disposant pas de comptes détaillés des services d'assainissement, il n'est pas possible de localiser au niveau de quel service se situe l'éventuel surcoût de gestion des abonnés.

Par principe de prudence, dans ce document qui vise à estimer les réductions minimales de coût, nous ne proposons donc pas de baisse des sommes engagées par le régisseur sur ce poste.

- Le poste Administration : une ligne budgétaire démesurée

Le Sedif déclare 25,4 millions d'euros sur le poste administration dont 3,1 millions au niveau de sa structure propre et 22,2 millions d'euros pour le régisseur. Nous considérons que ces lignes englobent les postes de direction, de ressources humaines, de comptabilité/finance et des services généraux.

Dans notre reconstitution des coûts, nous avons affecté 3 millions d'euros à ce poste. L'écart est donc très important.

Avant d'aborder la question du poste de personnel, il apparaît que la ligne « locaux, télécoms, assurance, RUDP » pour l'administration se porte à 5,4 millions d'euros soit une large part des 9,9 millions d'euros engagés sur cette ligne pour tous les grands postes d'activités (production, distribution, etc). En soi, notre estimation globale des coûts des « locaux, télécoms, assurance et RDUP » est très proche de celle du compte du Sedif (10,5 contre 9,9 millions d'euros) et le total du coût déclaré par le syndicat ne prête donc pas à critique. Par contre, d'un point de vue analytique, nous ne comprenons pas pourquoi la majeure part de ces dépenses est affectée sur le poste administration. Dans une certaine mesure, nous pensons que cette clé de répartition explique en partie le montant très élevé des dépenses administratives déclarées par le régisseur.

La charge affectée au personnel se monte à 12,3 millions dont 10,7 millions pour le régisseur et 1,6 million pour la structure du Sedif. Cette dernière structure dépense donc environ la moitié de sa charge de personnel sur le poste administration, ce qui paraît assez logique pour une activité de coordination d'un syndicat.

A la page 10 de son dernier rapport annuel, le régisseur déclare 49 salariés pour sa direction financière et administrative et 69 salariés pour sa direction « Banlieue de Paris » qui, outre la direction, comprend divers « petits » services (informatique, communication, unité paie, service qualité, etc).

Sur ces 118 salariés, le régisseur affecte 19 cadres supérieurs, 38 cadres moyens et 61 techniciens ou employés. Il y a donc à peu près autant de cadres que de non cadres.

La charge déclarée par le régisseur au titre du personnel étant de 10,7 millions d'euros cela signifie que, par salarié, elle se porte à 90 677 euros par an. En considérant que le personnel d'encadrement gagnerait deux fois plus que le personnel non cadre cela signifie que le coût salarial annuel d'un cadre est de 120 000 euros et celui d'un non cadre est de 60 000 euros.

Cela représente, pour l'année 2006, un salaire net annuel de 60 000 euros pour un cadre et de 30 000 euros pour un non cadre. A titre de comparaison, l'Insee¹¹ indique qu'en Ile-de-France, pour l'année 2005, le salaire moyen annuel net d'un cadre était de 50 723 euros et, pour les non cadres, celui d'une profession intermédiaire était de 24 600 euros et celui d'un employé de 17 201 euros.

Ces chiffres du régisseur paraissent donc élevés et suscitent de l'incompréhension. Ils peuvent témoigner soit de salaires effectivement très élevés soit que le nombre de salariés est plus important que ce qui est annoncé par le régisseur. Ces chiffres appellent en tout cas à des éclaircissements de sa part.

En outre, il nous paraît très probable qu'il existe sur ce plan des redondances de postes entre la structure Sedif et celle du régisseur. Dans la mesure où, très utilement, le Sedif a décidé d'accroître sa structure de coordination, il paraît logique d'abaisser en conséquence les mêmes postes de coordination qui existent chez le régisseur.

¹¹ « Les salaires dans les régions – 2005 », Insee 11 novembre 2007.



Sur ce point, la direction du Sedif a souligné qu'il n'existait pas de redondances dans la mesure où, pour simplifier, les salariés de Véolia agissent et ceux du Sedif assurent le contrôle public de la délégation. On peut noter sur ce point qu'il s'agit d'un point de faible de la délégation, relativement à la régie publique, dans la mesure où il faut rajouter une structure de contrôle, qui a un coût, au dessus du délégataire.

Au delà de ce commentaire, il nous paraît tout de même indéniable que la montée en puissance de la structure interne au Sedif, au-delà du contrôle, a induit des redondances. Dans un commentaire général sur les dépenses de personnel du régisseur du Sedif, la Chambre régionale des comptes estimait d'ailleurs que « *les effectifs de la banlieue de Paris (ndlr : du régisseur) devront être mis en adéquation avec les transferts de compétences réalisées, le syndicat ayant par ailleurs entamé progressivement, suite à l'avenant de décembre 1997, le rapatriement de la maîtrise d'ouvrage publique* ».

Nous estimons qu'au grand minimum 5 millions d'euros peuvent être économisés sur ce poste.

- Les fonctions transverses hors rémunération du régisseur : une marge arrière pour le régisseur

Il s'agit d'un poste important puisqu'il engage 55,1 millions d'euros pour le délégataire auxquels s'ajoutent 6,5 millions d'euros pour la structure Sedif.

En fait, concernant le régisseur, ce poste de fonction transverse comprend deux parties distinctes. D'une part, il apparaît, pour 38,5 millions d'euros, la rémunération du régisseur, soit son bénéfice officiel sur le contrat et, d'autre part, la rémunération d'activités transverses pour 16,6 millions d'euros. Le deuxième segment suscite une incompréhension massive quant à son contenu concret.

Il est déclaré un coût salarial de 4,6 millions d'euros, soit de 50 à 75 personnes, selon la rémunération moyenne que l'on peut considérer. Pourtant, l'ensemble des fonctionnalités assurées par le régisseur est déjà très largement pourvu en dotation de personnels par d'autres lignes de comptes, que nous avons déjà commentées et souvent critiquées. Nous ne voyons absolument pas à quoi correspond cette dotation. Si ces salariés ne travaillent ni dans la production, ni dans le stockage-reprise, ni dans la distribution, ni dans la gestion des abonnés, ni dans l'administration, à quoi peuvent ils servir ?

En outre, le Sedif dispose lui même d'une équipe de salariés dont l'une des destinations principales est logiquement de travailler sur des fonctions transverses.

Il pourrait être argué que cette ligne vient rémunérer des fonctions de direction et de management. Mais, dans ce cas, la ligne de personnel du poste administration nous paraît encore plus surestimée qu'elle ne l'est déjà.

Dans le dossier envoyé aux élus en juin nous avons aussi pointé la ligne « *communication* » qui engage 1,9 million d'euros. Le rapport du régisseur mentionne les actions de communication en direction des consommateurs (*Le petit guide l'eau*, les plaquettes etc). Mais il s'agit d'actions qui sont menées sous la responsabilité du Sedif qui déclare un budget en propre de 2,9 millions d'euros sur ce poste.

La direction du Sedif nous a expliqué que sur ce point les actions de communication étaient partagées entre le syndicat, pour 2,9 millions, et Véolia pour 1,9 million. En soi le chiffre global ne paraît pas excessif et nous ne demandons pas de réduction budgétaire sur ce point. Par contre, nous estimons que la communication envers le public et les usagers est une attribution syndicale qui ne doit pas être déléguée. Nous demandons donc que l'ensemble des dépenses de communication soient assumées sur le budget propre au Sedif.

La ligne « frais de structure » engage pour sa part 6,3 millions d'euros. Ce type de poste (les « frais de structure des fonctions transverses » !) est la représentation la plus caricaturale de l'opacité d'un contrat de délégation. Les usagers du Sedif n'ont pas vocation à payer ce type de frais qui ne veulent rien dire.

Pour l'UFC-Que Choisir, ce type de lignes de fonction transverse, qui n'a aucune justification en termes d'exploitation du service, ne représente rien d'autre qu'une sorte de marge arrière pour Véolia.



Outre la communication, la seule ligne des fonctions transverses qui est entendable est celle qui concerne la recherche et développement et qui compte pour 3,7 millions d'euros. En soi, l'entreprise délégataire mutualise sa recherche et développement dont peuvent bénéficier les syndicats de collectivités concernées. Il s'agit bien pour le coup d'une fonction transverse et le montant annoncé ne paraît pas démesuré à l'échelle du Sedif.

Nous tenons tout de même à remarquer que le Sedif est l'une des grandes vitrines technologiques de Veolia notamment l'usine de Mery sur Oise où a été développé la nanofiltration. Cette vitrine est valorisée par le groupe pour obtenir de nouveaux contrats. Il nous semblerait cohérent que le Sedif obtienne des rémunérations quand Véolia met en avant à des fins commerciales des ouvrages dont le syndicat, et par ce biais les usagers, sont propriétaires.

La Chambre régionale des comptes, dans son rapport d'observation définitive a émis un avis analogue : « *le service de la banlieue constitue pour la Générale des eaux un banc d'essai incomparable, qu'il s'agisse de gestion des abonnés, de technologie (nanofiltration), ou de vitrine commerciale, permettant un transfert d'expérience vers les autres contrats de la Générale, et au-delà de l'identité Vivendi Waters. Or, la diffusion des meilleures pratiques n'est pas valorisée au bénéfice du syndicat.* »

Au final, avant d'aborder la rémunération du régisseur, nous demandons la suppression de toutes les lignes de fonctions transverses à l'exception de celle consacrée à la recherche et développement et à la communication. Ces suppressions induisent une baisse du prix de revient de 11 millions d'euros.

Enfin, le rapport de la Chambre régionale des comptes avait aussi mis en avant un poste que, par convention, nous traitons dans cette partie des fonctions transverses et qui concerne la gestion de la trésorerie.

La Chambre notait que le régisseur « *gère en permanence la totalité de la trésorerie engagée par les opérations d'exploitation du service de l'eau et ne fait donc remonter dans les recettes de l'ordonnateur que la part des financements nécessaires à la couverture des dépenses retracées au compte de gestion et non l'intégralité du fonds de roulement revenant à la collectivité (...). Les disponibilités réelles détenues par le régisseur (...) pourraient réduire opportunément le volume des emprunts réalisés si elles étaient plus substantiellement mise au service de la collectivité comme moyen de règlement* ».

La Chambre a évalué que les produits financiers issus de la trésorerie des comptes d'exploitation et de réserve d'exploitation se portaient à 2,74 millions d'euros en 2000. Si cela n'a pas été fait depuis, cette préconisation doit à l'évidence être mise en œuvre dans tout contrat éventuel avec une entreprise. Il apparaît que 2 millions d'euros pourraient donc être économisés.

- La rémunération du régisseur

Il est inscrit une rémunération du régisseur de 38,5 millions d'euros ce qui représente le profit officiel de Véolia sur ce contrat.

Rappelons que, pour l'UFC-Que Choisir, 12,9 millions d'euros de lignes de coûts déclarés en fonction transverse constituent en réalité une rémunération nette du régisseur ce qui porte le montant à environ 51 millions d'euros. Par ailleurs, la présente analyse visait à montrer que d'autres postes, qui apparaissent comme surdimensionnés, semblent cacher des sources de profits.

Nous discutons ici du chiffre officiel de 38,5 millions d'euros.

Cette rémunération représente 15 % du chiffre d'affaires réalisé en exploitation par le régisseur. Dans son contrat, le régisseur intervient aussi sur certains travaux, principalement pour les canalisations et les branchements. Les comptes détaillés du Sedif ne précisent pas le montant des travaux attribués à ce titre. Dans le rapport 2006 du régisseur, nous avons identifié pour 51 millions d'euros de travaux.

L'enveloppe financière globale du régisseur est donc estimée à 301 millions d'euros. La rémunération officielle du régisseur représenterait donc 12,7 % de son chiffre d'affaires sur le contrat.



Pour l'UFC-Que Choisir, ce ratio est trop élevé. Cette position peut paraître étonnante à première vue puisqu'un taux de rentabilité de l'ordre de 10 à 15 % est monnaie courante dans la vie économique.

Cependant le secteur de la distribution d'eau, par un contrat de délégation, présente une caractéristique importante : le chiffre d'affaires est garanti sur une très longue période et, une fois le contrat signé, le risque commercial devient nul.

Dès lors, il nous paraît inconcevable que la rentabilité d'un tel contrat d'eau soit analogue au profit réalisé dans des activités où, au moins potentiellement, la concurrence et donc le risque commercial sont permanents. Il n'y a en effet aucune comparaison possible entre, d'une part, une entreprise qui vend son produit tous les jours dans un environnement concurrentiel et technologique changeant et, d'autre part, une entreprise qui bénéficie d'un chiffre d'affaires strictement garanti par un contrat de 10, 20 ou 30 ans.

Par conséquent un ratio de rentabilité de 5 à 7 % nous semble correspondre à un bon équilibre bénéfice/risque.

Ce constat n'induit pas que les entreprises de distribution d'eau soient limitées à ce niveau de rentabilité. Le segment de la construction d'ouvrages (usines par exemple), parce qu'il se joue sur des marchés publics et parce qu'il présente un plus fort contenu en valeur ajoutée, peut logiquement dégager des marges plus élevées.

La direction du Sedif nous a affirmé que la baisse de la rémunération du régisseur ferait partie de la négociation si l'option de la délégation était retenue.

Pour l'UFC-Que Choisir, à surface d'activité constante, la rémunération du régisseur ne devrait pas dépasser les 20 millions d'euros, ce qui induirait une économie de 18,5 millions d'euros.

- Les travaux réalisés par le délégataire sur le réseau : une facture trop élevée

Le contrat du régisseur concerne principalement l'activité d'exploitation mais il subsiste encore une activité de travaux publics. Faute de données isolées dans les comptes du Sedif, nous avons identifié, dans le rapport 2006 du régisseur, 49,4 millions d'euros de travaux sur le réseau et 2,2 millions d'euros de travaux sur les capacités de production et de stockage.

Ces 51 millions de travaux ne représentent qu'un tiers des 155 millions d'euros de dépenses d'investissement du Sedif. Les autres travaux font l'objet de marchés publics que nous ne discutons pas dans le présent document car ils ne sont pas concernés par le renouvellement du contrat.

Nous rappelons, qu'en cas de recours à des entreprises, ces travaux doivent être sortis de tout contrat de délégation pour faire l'objet de marchés publics.



Le tableau ci après présente les travaux réalisés sur le réseau par le régisseur en 2006 et les coûts qui leur sont associés. Nous avons calculé le coût par branchement et par mètre linéaire de canalisation.

Coûts des travaux sur réseau assumés par le régisseur en 2006

	Quantité 2006	Coût en euros	Coût à l'unité
Travaux d'établissements de branchements neufs	3 272 branchements	10 996 332	3 360 euros le branchement
Travaux de renouvellement des branchements	2 680 branchements	7 441 535	2 776 euros le branchement
Extension de canalisations locales	1 736 mètres linéaires	577 840	333 euros le mètre linéaire
Renouvellement de canalisations locales	33 142 mètres linéaires	14 992 342	452 euros le mètre linéaire
Extension de canalisations intercommunales	760 mètres linéaires	495 972	652 euros le mètre linéaire
Renouvellement canalisations intercommunales	5 310 mètres linéaires	3 493 280	658 euros le mètre linéaire
Canalisations travaux sur feeders	n.d	577 733	-

Source : rapport du régisseur 2006 page 42 pour les coûts et page 56 pour les quantités

Plusieurs lignes de coûts sont sujettes à critique.

Tout d'abord, les travaux de renouvellement des branchements coûtent 2 776 euros par unité ce qui nous paraît surévalué dans une fourchette allant de 38 % à 55 %.

Par son avis du 7 avril 2006, l'agence de l'eau Seine Normandie, compétente pour le Sedif, a fixé un prix plafond à 1 740 euros le branchement. Cela signifie qu'au-delà de ce prix l'agence interrompt son subventionnement. Mais on peut considérer que ce prix plafond constitue aussi une référence de coût maximal qui est donc nettement dépassée par le régisseur.

Remarquons en outre que le syndicat de la presqu'île de Gennevilliers (nord des Hauts de Seine), dont le territoire est extrêmement comparable à celui du Sedif, déclare que ce renouvellement effectué par son délégataire coûte 1400 euros par branchement. A Paris, le coût est de 1 140 euros et on estime que, sur un territoire très urbain, ce coût est généralement proche de 1 200 euros. Globalement, nous considérons que le coût de cette prestation devrait au moins diminuer de 40 %, soit de 3 millions d'euros.

Nous manquons de références explicites sur l'établissement spécifique de branchement neuf dont le coût unitaire du régisseur est ici très élevé (3 360 euros le branchement). Mais, à l'instar de la FNCCR, on considère généralement que les travaux de création sur réseau ne coûtent pas plus cher que les travaux de renouvellement (les chiffres présentés par le régisseur pour les canalisations vont d'ailleurs dans ce sens). Nous demandons donc ici une baisse de 50 % environ sur ce branchement neuf, soit un peu plus de 5 millions d'euros.

Il est ensuite déclaré un coût de 452 euros par mètre linéaire de canalisation locale renouvelée et, pour une longueur très faible, de 333 euros par mètre de canalisation locale en extension. On peut remarquer que, sur les renouvellements effectués par le Sedif au moyen de marchés publics, le prix est de 650 euros au mètre linéaire¹².

Le référentiel proposé par le rapport du ministère de l'Ecologie en 2005 avance, pour un milieu complètement urbain, un coût de renouvellement de 250 euros par mètre linéaire de canalisation, soit un coût nettement inférieur à ce qui est avancé par le régisseur.

¹² L'écart s'explique peut être par le fait que le diamètre moyen des canalisations renouvelées par le régisseur est plus élevé que celui des canalisations renouvelées par le biais de marchés publics. Nous ne disposons pas de données sur ce point.



En se fondant sur les derniers rapports annuels des collectivités, nous soulignons que la communauté urbaine de Lyon, dont la densité et la typologie territoriale est assez comparable à celle du Sedif, avance un coût de 405 euros de renouvellement au mètre linéaire de canalisation locale (avant la baisse de 17 % du prix dans cette agglomération). La communauté urbaine de Lille, pour un territoire certes moins dense, présente un coût de 270 euros au mètre linéaire.

Nous pensons qu'au grand minimum, le Sedif peut obtenir une réduction de 10 à 20 % sur ce coût de renouvellement des canalisations ce qui induirait une réduction de coût de l'ordre de 2 millions d'euros.

Il semble que le Sedif soit en accord avec notre constat puisqu'il écrit, à propos du coût de ses travaux délégués à Véolia, que « *la révision quinquennale des barèmes de prix des travaux confiés aux délégataires est mécaniquement plus loin des coûts du marché.* »¹³

Au final, pour ces travaux, nous estimons qu'il peut être obtenu au grand minimum une réduction de 10 millions d'euros. Nous réitérons notre demande pour que ces travaux soient sortis de tout contrat d'affermage ou de délégation et fassent l'objet de marchés publics.

¹³ Commentaire du Sedif transmis à l'UFC-Que Choisir le 18/09/09.



Récapitulatif

Propositions minimales de réduction de coût des activités du régisseur

- Coûts d'exploitation

Production* :	- 4 millions d'euros
Distribution :	- 30 à 40 millions d'euros
Stockage reprise :	- évaluation trop aléatoire
Gestion des abonnés :	- aucune modification
Administration :	- 5 millions d'euros
Fonctions transverses* : (hors rémunération régisseur)	- 13 millions d'euros
Rémunération du régisseur :	- 18 millions d'euros

- Coûts d'investissement

Travaux	- 10 millions d'euros
---------	-----------------------

Total **80 à 90 millions d'euros**

Soit 26 à 30 % du budget attribué au régisseur

Cette proposition n'inclut pas les bénéfices qui seraient tirés d'une mutualisation de la production d'eau en Ile-de-France que nous appelons de nos vœux.

* qui inclut le poste de gestion de trésorerie.



Pour un Grand Paris de l'eau

**Mutualisation de la production d'eau
en Ile-de-France**



L'organisation de la distribution d'eau potable et de la sécurisation de l'approvisionnement

1- Les différentes étapes de la distribution d'eau

La distribution d'eau potable est organisée selon les étapes suivantes :

- La production de l'eau

Classiquement, l'eau est captée puis traitée dans une usine. Elle sort donc de l'usine à l'état potable et est injectée dans le réseau de tuyaux.

Il existe deux sources de production d'eau : les eaux de surface et les eaux souterraines.

Dans le cas des eaux de surface (fleuve ou rivière), la production est généralement plus coûteuse car la ressource aquatique est plus polluée et d'une qualité plus aléatoire (elle peut subir des pollutions chimiques ponctuelles très poussées). Elle nécessite donc des procédés de traitement plus complexes et une plus grande surveillance des pollutions ponctuelles.

Enfin, la production à base d'eau de surface n'est pas parfaitement garantie à tout instant : un pic de pollution industrielle peut, par exemple, amener à interrompre la production pendant quelques heures, voire, dans des cas extrêmes, pendant quelques jours.

L'organisation de la production en eaux souterraines diffère un peu du schéma « une usine sur un fleuve » en vigueur pour les eaux de surface. Il faut souvent aller solliciter des nappes loin hors de la ville (plusieurs dizaines de kilomètres voire plus de cent kilomètres dans le cas de Paris). Au coût de production pur, généralement bas, il faut donc inclure un surcoût de transport.

- Le transport de l'eau

Une fois produite, l'eau doit être acheminée dans le réseau de distribution. L'acheminement mobilise des canalisations de transport qui sont de gros tuyaux, appelés « feeders », d'un diamètre de 6 à 10 fois plus large que les petites canalisations.

Ces canalisations induisent des coûts d'entretien et de renouvellement. Ainsi, le coût de production englobe le coût du captage-traitement et le coût des canalisations de transport.

- Le stockage de l'eau

Il s'agit d'une étape secondaire et peu coûteuse. Avant d'être distribuée, l'eau est stockée dans de grands réservoirs. Le stockage a déjà pour fonction d'assurer une réserve de consommation en cas d'interruption de la production. Cette réserve est souvent comprise entre 12 et 48 heures selon les syndicats. Le réservoir est aussi utilisé pour assurer une bonne pression de l'eau quand elle arrive dans les robinets.

- Le réseau de distribution

L'eau transportée arrive dans le réseau de distribution qui est composé de petites et moyennes canalisations. Ce réseau de canalisation est de loin le plus important : hors cas particuliers, il représente environ 95 % des longueurs de tuyaux et environ les trois quarts de la valeur financière totale du patrimoine de canalisation.

L'eau rentre d'abord dans des canalisations moyennes ou intermédiaires d'un diamètre de 600 à 800 millimètres (dont les longueurs sont faibles) qui répartissent ensuite l'eau dans le vaste réseau des petites canalisations de 100 à 300 mm (ce dernier représentant la majeure part du patrimoine).



2- L'organisation de la sécurisation de l'approvisionnement

Une fonction importante d'un syndicat d'eau est d'assurer la distribution de l'eau quoiqu'il arrive, c'est-à-dire de sécuriser l'approvisionnement. L'objectif essentiel de sécurisation de l'approvisionnement mobilise plusieurs leviers :

- Une surcapacité de l'usine

Dans la mesure où il existe des variations saisonnières de consommation et au cas où une autre usine du syndicat tombe en panne, il faut pouvoir faire monter le volume de production de chaque usine. La capacité de l'usine est donc supérieure à son niveau de production effectif. On mesure la surcapacité en comparant la capacité de production maximale journalière au pic de production journalier de l'année.

- Des interconnexions entre les usines du syndicat

Si une usine qui approvisionne la zone A tombe en panne, ou si la ressource de l'usine A connaît une forte pollution accidentelle, l'usine qui approvisionne la zone B doit pouvoir monter en production et subvenir aux besoins de la zone A. Pour approvisionner la zone A, il doit exister un tuyau de transport entre la zone A et la zone B. Ce tuyau est une interconnexion qui est une très grosse canalisation très coûteuse. Les interconnexions fonctionnent toujours par deux : un tuyau pour aller de A à B et un autre pour aller de B à A.

- Des interconnexions entre les différents syndicats

Quand les distances ne sont pas trop élevées, un syndicat peut s'interconnecter avec un autre syndicat selon la logique citée précédemment.

- La sécurité ultime : les réservoirs

Les réservoirs franciliens permettent un approvisionnement de 48 heures (contre 24 heures en moyenne en France). Il faut donc que le déséquilibre quantitatif dure plus de 48 heures pour que la pénurie survienne.

Au final, la logique de sécurisation renvoie à une notion de surcapacité des usines mais aussi de diversification : si un point de production tombe en panne pour diverses raisons il ne sert à rien qu'il soit en surcapacité, il faut pouvoir compter sur d'autres sources d'approvisionnement.

Signalons qu'il n'existe pas de norme professionnelle claire sur ce sujet. Alors que l'agglomération centrale de l'Île-de-France bénéficie d'une sécurisation extrême, des grands syndicats d'autres régions ont une usine en nette surcapacité mais n'ont pas toujours de diversification des approvisionnements.



Le système de production d'eau en Ile-de-France

1- Aperçu général des syndicats de l'agglomération centrale francilienne

Nous concentrons notre propos sur les collectivités compétentes de l'agglomération centrale francilienne.

Les territoires de la région qui vont au-delà de cette agglomération centrale pourraient être intégrés au système de production mutualisé. Mais, mis à part des cas locaux, cette intégration s'effectuerait sur le long terme et mériterait des études d'impact pour en mesurer les coûts et les avantages. En effet, les syndicats d'eau de la périphérie ne sont pas ou peu interconnectés avec ceux de la petite couronne et la mise en œuvre de larges infrastructures de transport sur l'ensemble de l'Ile-de-France est un projet qu'il ne faut pas exclure mais qui paraît aléatoire, voire extrême, d'un point de vue technique et financier.

Nous considérons donc qu'il existe un ensemble cohérent et « mutualisable » qui est au minimum formé de quatre collectivités : Paris, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France, le Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers et le Syndicat Mixte pour la Gestion du Service des Eaux de Versailles et Saint Cloud. L'ensemble que nous considérons est très conséquent car il représente près de 7 millions d'utilisateurs domestiques.

Paris dispose, pour ses deux millions d'habitants, d'une organisation à la fois très diversifiée et démesurée. Il exploite deux sites de production d'eaux souterraines (un important au sud et un plus réduit à l'ouest) où l'eau est ensuite acheminée par deux aqueducs. Il dispose aussi de trois usines de production d'eau de surface réparties sur la Seine et la Marne. L'eau de surface et l'eau souterraine représentent chacune la moitié de l'approvisionnement. La production et le transport d'eau sont délégués à la société d'économie mixte Eau de Paris.

Le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif) regroupe, pour la compétence eau potable, 144 communes réparties sur six départements et qui comprennent quatre millions d'habitants. Sous le régime de la régie intéressée, dont le délégataire est Véolia, le Sedif possède trois usines qui sont réparties sur les trois cours d'eau franciliens (Seine, Marne et Oise).

Le Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers (Sepg) regroupe, pour la compétence eau potable, dix communes du nord des Hauts de Seine qui comprennent 460 000 habitants. Le syndicat ne possède qu'une seule usine qui, en 2006, contribue pour environ 40 % de sa consommation totale. Cette usine s'approvisionne sur la Seine. Le Sepg a confié la gestion de cette usine et la distribution à la société Eau et Force (filiale de Suez) par un affermage classique. Les 60 % d'approvisionnement restant proviennent d'achats d'eau effectués auprès de sites de captage d'eau souterraine qui appartiennent à Suez.

La société des eaux de Versailles et Saint Cloud (Sevesc), filiale commune de Véolia et Suez, est titulaire du contrat de concession d'eau potable de 29 communes de l'ouest parisien qui comprennent 350 000 habitants. 20 de ces communes sont regroupées dans le Syndicat Mixte pour la Gestion du Service des Eaux de Versailles et Saint Cloud (SMGSEVESc). Le syndicat dispose d'une usine d'eau potable qui exploite une nappe souterraine artificiellement réalimentée par l'eau de la Seine.



2- Une sécurisation extrême

- les surcapacités de production

	Capacité maximale journalière (en mètres cube)	Production moyenne journalière (en mètres cube)	Pic journalier (en mètres cube)	Evolution de la consommation
Paris	1,15 million	593 933	793 000	1987 – 2007 : -37,5 % 1998 – 2007 : -12 %
Sedif	1,62 million	717 808	Estimé : 900 000 à 1 million	1986 - 2006 : - 16 % 1996 - 2006 : -9 %
Presqu'île Gennevilliers	80 000* (syndicat) + achats d'eau à Suez (capacité inconnue)	122 700	161 900	Légère diminution de 1996 à 2006 avec une commune supplémentaire

Source : selon rapports annuels des syndicats 2006

* Il s'agit de la capacité de stockage indiquée par le syndicat dans son rapport 2006. Le schéma directeur de la ville de Paris estime la capacité de production maximale de l'usine de ce syndicat à 115 000 mètres cube/jour

Dans son avis du 3 novembre 2005, le Conseil de la concurrence constate qu'en Ile-de-France les capacités de production sont deux fois supérieures à la production moyenne.

Le tableau ci-dessus présente, pour les principaux syndicats franciliens, les capacités journalières, la production moyenne journalière, le pic journalier annuel et l'évolution de la consommation sur longue période.

Il apparaît qu'au moment du pic journalier annuel, qui est le point de référence, le taux d'utilisation est de 69 % pour Paris et qu'il est au plus de 60 % pour le Sedif.

En d'autres termes, quand Paris et le Sedif font face au pic de consommation de l'année il leur reste entre 30 et 40 % de capacité. Nous n'avons pas de données suffisamment précises pour le Sepg et la Sevesc.

- Les redondances des sources d'approvisionnement

Outre la surcapacité quantitative pure, l'élément crucial d'une bonne sécurisation est de disposer de sites de production sur toutes les ressources exploitables en Ile-de-France à savoir la Seine, la Marne, l'Oise et les différentes nappes souterraines.

Même si on exclut les usines « privées » de la grande couronne, pour se limiter à celles appartenant en propre aux collectivités étudiées, on constate qu'il existe des redondances d'équipement très importantes.

La Seine est ainsi exploitée par quatre usines différentes (Orly, Ivry, Choisy le Roi, Suresnes) qui appartiennent à trois collectivités différentes (Paris, Sedif, Sepg). La Marne est exploitée par deux usines, l'une pour Paris et l'autre pour le Sedif. Il existe en outre sur ce fleuve une troisième usine, Annet sur Marne, qui approvisionne un syndicat périphérique mais voisin du Sedif (le Siaep de Lagny sur Marne). L'approvisionnement en eaux souterraines est aussi assuré par une large diversité de captage.

En d'autres termes, le degré requis de diversité des approvisionnements nécessaire à la sécurisation est très largement atteint. La redondance d'équipement est particulièrement marquée pour la Seine.

- Les interconnexions intra-syndicales

Elles concernent pour l'essentiel les deux grands syndicats de Paris et du Sedif qui, en leur sein, sont très largement interconnectés. Citons le cas du Sedif : celui-ci dispose de trois grandes usines à Choisy, Neuilly sur Marne et Mery sur Oise. Choisy et Neuilly sur Marne sont interconnectées entre elles et l'interconnexion entre Neuilly et Mery sur Oise vient de s'achever.



- Les interconnexions entre Paris et le Sedif

Les interconnexions intersyndicales concernent pour l'essentiel Paris et le Sedif. En effet, ces derniers s'entremêlent sur leur territoire. Paris dispose d'usines sur la Seine et la Marne qui sont sur le territoire du Sedif. Le principal aqueduc qui transporte son eau souterraine, captée à 100 kilomètres, passe dans le Val de Marne sur le territoire du Sedif.

Il a donc été assez aisé de créer des points d'interconnexions. Il est considéré par les services concernés que 350 000 mètres cube peuvent être échangés par jour entre les deux syndicats ce qui représente, par exemple, près de la moitié de la production journalière du Sedif.

Il est à noter que le Sepg n'est pas interconnecté avec Paris. Des interconnexions existent par contre avec le Sedif. Nous ne disposons pas d'état des lieux sur ce point pour le territoire de la Sevesc. Rappelons que le Sepg et le territoire de la Sevesc sont mitoyens de Paris et du Sedif. La mise en place d'interconnexions est donc une opération relativement aisée d'un point de vue technique et supportable d'un point de vue financier.

3- Un contexte de baisse structurelle des consommations d'eau

Le trait marquant de l'Île-de-France tient dans une baisse très prononcée de la consommation d'eau depuis 20 ans, notamment à cause de la désindustrialisation. Cette baisse existe en tendance nationale mais de façon moins marquée. Certains territoires, comme le bassin méditerranéen, voient leur consommation légèrement augmenter et d'autres, comme l'Île-de-France, connaissent un sérieux décrochage.

Sur l'ensemble Paris - Sedif, on constate une baisse de la consommation de près de 25 % en 20 ans et ce de façon très régulière : globalement la consommation baisse de 1 % chaque année depuis 20 ans. Entre 1995 et 2006, les volumes d'eau mis en distribution par le Sepg ont légèrement diminué alors même qu'une nouvelle commune, Rueil Malmaison, a rejoint le syndicat en 2003.

Cette baisse structurelle ne devrait pas s'inverser. Dans le programme de planification de la Mairie de Paris¹, il est envisagé à l'horizon 2025 une fourchette d'évolution de la production d'eau. La fourchette haute considère une augmentation de 4,5 % (ce qui sur 20 ans revient à une quasi stagnation). La fourchette basse retient une baisse de 23 % (soit une consommation qui continue son trend de 1 % de baisse par an). Les responsables du Sedif ne tablent pas non plus sur un rebond significatif de la consommation.

A l'évidence, les surcapacités se sont souvent créées par la baisse de consommation.

Il faut comprendre que cette évolution a totalement pris à revers la sociologie technique des professionnels de l'eau. Ces derniers n'imaginaient pas dans les années 1980 que la consommation d'eau puisse baisser. Prévisible ou non, cette baisse des consommations d'eau a rendu obsolète le dimensionnement actuel de la production. Dans la mesure où cette évolution est désormais reconnue comme structurelle, il convient logiquement de revoir le schéma de production d'eau.

4- Les rapports publics attestent d'un surdimensionnement de la production d'eau

Dans son rapport général de 2003 sur « *la gestion des services publics d'eau et d'assainissement* » la Cour des Comptes dresse un constat critique sur cette question : « *les collectivités ne savent pas toujours apprécier précisément leurs besoins (...). Ainsi, en matière de production d'eau potable, il arrive que la capacité de potabilisation soit largement supérieure aux besoins de la collectivité, sans que l'argument de la sécurité d'approvisionnement soit toujours recevable* ».

La Cour va jusqu'à considérer que l'excès d'investissement, souvent lié à la sécurisation, constitue l'un des quatre grands facteurs de disparité tarifaire de l'eau en France.

¹ Mairie de Paris « *Schéma directeur eau 2010 – 2025* », 18 septembre 2007.



Le rapport cite l'exemple de « *l'alimentation en eau de Paris qui montre à cet égard un écart entre la capacité de production (1 270 000 mètres cube/jour) et les volumes distribués, malgré la sécurité d'approvisionnement qu'apportent par ailleurs les nombreuses interconnexions de réseaux avec les distributeurs d'eau voisins* ».

L'organisation des interconnexions est aussi très critiquée. La chambre régionale de la Cour des Comptes² illustre parfaitement ce cas de figure dans son rapport sur le Sedif : « *les intercommunications autorisent donc pour l'Ile-de-France une marge de sécurité substantielle par rapport à la consommation moyenne. Le surcoût induit peut paraître élevé au regard d'une organisation qui aurait prioritairement organisé une mutualisation des secours, plutôt que des marges de sécurité (capacité des usines, interconnexions) propres à chaque décideur politique* ».

Dans son arrêt du 7 novembre 2005, relatif à la fourniture d'eau en Ile-de-France, le Conseil de la concurrence a aussi estimé que « *la production d'eau est largement excédentaire en Ile-de-France, puisqu'elle représente le double de la consommation, ce qui va bien au-delà de la marge nécessaire au titre de la sécurité générale de l'approvisionnement et pour couvrir les pics de consommation en été* ».

Enfin, un récent rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris a attesté que cette collectivité dispose de surcapacités de production excessives.

² Rapport d'observations définitives du 4 septembre 2002, page 41.



Le surdimensionnement gonfle la facture d'eau du consommateur francilien

La conséquence concrète du surdimensionnement de la production est une majoration inutile du prix de l'eau potable payé par les consommateurs franciliens.

1- Repères sur les enjeux financiers de la production d'eau en Ile-de-France

Logiquement, le surdimensionnement et la redondance des équipements induisent des coûts fixes inutiles qui sont répercutés sur la facture des consommateurs.

Ces coûts inutiles concernent, en premier lieu, le patrimoine de production, qui engage des dépenses importantes, et, dans une moindre mesure, certains ouvrages d'interconnexions.

Des capacités de production trop importantes signifient évidemment que les coûts de renouvellement de ce patrimoine, soit l'investissement, sont trop importants. La surcapacité joue aussi sur les coûts d'exploitation mais de façon moins mécanique et moins ample. Fondamentalement, diminuer de 25 % la capacité d'une usine donnée ne joue quasiment pas sur ces coûts d'exploitation. Par contre, la suppression d'une ou plusieurs usines de production induit une baisse des coûts fixes d'exploitation.

On peut aussi estimer qu'un schéma de production et de sécurisation disproportionné peut générer des surcoûts au niveau des ouvrages de transports notamment dans le cas, cité par la Cour des comptes, d'interconnexions redondantes.

Ces postes d'activités représentent dans le cas de l'Ile-de-France des dépenses d'investissement et d'exploitation tout à fait conséquentes.

Ainsi, le Sedif déclare, pour 2007, hors rémunération du régisseur et des fonctions transverses, dépenser chaque année pour la production 41 millions d'euros en investissement et 52 millions d'euros en exploitation. Toujours selon le syndicat, le poste stockage reprise, qui comprend les grands ouvrages de transport, coûte 15 millions d'euros en exploitation et 37 millions d'euros en investissement.

Eau de Paris, dont l'activité est précisément constituée de la production et du transport, a vendu en 2006 pour 103,6 millions d'euros aux délégataires de la ville de Paris (un peu moins de la moitié des volumes d'eau concernent les usagers domestiques).

Selon les chiffres d'Eau de Paris pour 2007, l'amortissement des usines d'eau de surface (58 % de la production) coûte 14 centimes au mètre cube et, pour les eaux souterraines, l'amortissement de la production et du transport en aqueduc³ coûte 19 centimes au mètre cube soit une moyenne pondérée de 16 centimes environ. Sur l'ensemble des 216 millions de mètres cube mis en distribution cela représente un coût d'investissement annuel de 35 millions d'euros pour le seul patrimoine de production.

Les coûts d'exploitation de la production sont estimés par Eau de Paris à environ 16 centimes par mètre cube ce qui, pour le total des volumes facturés, représente 35 millions d'euros.

Pour les seuls territoires de Sedif et de Paris, les coûts de production représentent 76 millions d'euros en investissement et 87 millions d'euros en exploitation soit 163 millions d'euros au total. Les coûts de transport et de stockage, qui sont plus difficilement isolables dans les données dont nous disposons et qui sont moins concernés par le surdimensionnement, représentent quelques dizaines de millions d'euros.

³ Pour la production d'eau souterraine de Paris, le transport par aqueduc fait partie intégrante du coût de production. En effet, les captages se situent à une centaine de kilomètres de Paris. Evaluer le coût de production nécessite donc de prendre en compte le surcoût de transport qui, dans ce cas spécifique, est particulièrement prononcé.



Nous ne disposons pas de données précises pour le Sepg et le territoire de la Sevesc dont les volumes physiques et financiers sont beaucoup plus réduits. A priori, les coûts engagés par le Sepg devraient représenter environ un sixième de ceux du Sedif puisque ces deux syndicats facturent leur eau à peu près au même prix et que le rapport de production est de 1 à 6.

Au final, il apparaît que, même à l'échelle d'un territoire de près de 7 millions d'habitants, les enjeux financiers sont tout à fait substantiels.

2- Baisse des consommations + coûts fixes stables = hausse du prix au mètre cube

Le lien entre les surcapacités et l'augmentation de la facture d'eau⁴ s'appréhende mieux en dynamique, en considérant la diminution de la consommation d'eau depuis 20 ans.

En effet, la baisse des consommations pose un problème financier au syndicat. L'économie d'un service d'eau est assise sur d'importants coûts fixes. La baisse des consommations entraîne une baisse du chiffre d'affaires sachant que la part fixe des coûts, elle, ne diminue pas. Tel quel, il paraît nécessaire au syndicat d'augmenter le prix au mètre cube quand la consommation baisse afin de couvrir les coûts fixes. Plusieurs grands syndicats avancent d'ailleurs cet argument pour justifier les hausses de prix de ces dix dernières années.

En Ile-de-France, la conjonction d'une baisse des consommations et d'une stabilité de l'outil de production a mécaniquement impacté à la hausse le prix du mètre cube.

Fondamentalement, il paraît injuste que les consommateurs subissent une augmentation du prix au mètre cube parce qu'ils ont diminué leur consommation, ce comportement étant en soi positif du point de vue écologique. A l'heure du Grenelle de l'environnement, ce mécanisme d'inflation est pour le moins contestable.

On mesure surtout une certaine incapacité des syndicats d'eau à s'adapter à l'évolution de la demande. En effet, quand il constate une baisse structurelle de la consommation qui, dans certains cas, est quasi-irréversible, un producteur doit logiquement diminuer ses capacités de production et ses coûts fixes. Les syndicats d'eau ont tendance à ne pas réduire les capacités et, du coup, se retrouvent dans « l'obligation » d'augmenter le prix au mètre cube. Ils peuvent se le permettre pour une seule raison : la demande est parfaitement captive et subit les décisions du producteur.

L'inadaptation des capacités de production d'eau à l'évolution de la demande traduit clairement un problème de gestion.

Il est à noter que la réduction des capacités n'implique pas de fermer ces capacités de façon immédiate. Il faut en fait ne pas renouveler certaines capacités inutiles quand ces dernières sont amorties. Il s'agit donc d'une adaptation sur le moyen terme de la politique de renouvellement du patrimoine.

3- Le redimensionnement permet de regrouper la production sur les sites les moins coûteux

Logiquement, sous la contrainte de la diversité des approvisionnements, la sélection des sites de production permettra de retenir ceux ayant le meilleur rapport qualité prix. Dans la mesure où les niveaux de qualité de traitement sont assez homogènes en Ile-de-France, le critère du coût de revient sera prédominant ce qui permettra au processus de sélection de réaliser des économies.

⁴ Précisons que le prix de l'eau d'un syndicat n'est pas unique. Il existe souvent des tarifs différents selon les différentes catégories d'usagers (domestique, industriel, bâtiments publics, etc).



Sur ce point, nous ne disposons pas de bilan officiel proposant une vérité des coûts des usines d'eau en Ile-de-France. Les constats, certes partiels, dressés par le Conseil de la concurrence et les données communiquées à l'UFC-Que Choisir par les collectivités, dont la comparabilité est imparfaite, laissent tout de même penser qu'il existe des écarts significatifs de coûts pour des sites basés sur une même ressource et technologiquement très proches.

4- L'évaluation des surcoûts de la sécurisation francilienne

A ce stade, l'UFC-Que Choisir n'a pas la possibilité technique de chiffrer le surcoût induit par les surcapacités de production.

En effet, il nous est difficile de quantifier précisément les économies induites par la baisse des capacités proprement dite. Ces effets ne peuvent être cernés précisément que par une étude disposant de toutes les données des syndicats et se basant sur un scénario bien défini.

Nous pouvons tout de même résumer les principaux axes de modification du schéma de production / transport qui induisent une baisse des coûts de la distribution d'eau potable :

- Diminuer le nombre de sites de production d'eau en Ile-de-France tout en respectant la diversité des approvisionnements.

Sur l'ensemble « Paris + Sedif » on peut estimer qu'il peut être facilement supprimé une capacité équivalente allant de 300 000 à 500 000 mètres cube jour (soit environ 15 % des capacités de production de cet ensemble).

- Concentrer la production sur les sites présentant le meilleur rapport qualité-prix.

- La diminution du nombre d'usines induit a priori une diminution du patrimoine de transport et d'interconnexions. Logiquement, si une usine ferme, les infrastructures de transport qui lui sont directement associées (transport sortie d'usine) ne devraient pas être renouvelées.

- Certaines redondances d'interconnexions peuvent ne pas être renouvelées conformément aux avis de la Chambre régionale des comptes.

- D'un autre côté, la suppression d'unités de production amène à mutualiser les ressources, ce qui implique d'améliorer et d'accroître le réseau d'interconnexions intersyndicales. Du point de vue des interconnexions, il faudrait donc réaliser à la fois des diminutions et des créations.

Pour l'UFC-Que Choisir, il est indéniable que le redimensionnement des capacités de production permettra de diminuer de façon significative la facture d'eau des consommateurs franciliens.



La proposition de l'UFC-Que Choisir

Mutualisation francilienne de la production d'eau

1- La réduction des capacités nécessite une mutualisation francilienne de la production d'eau

L'UFC-Que Choisir propose une révision du schéma de production d'eau potable en Ile-de-France. Nous plaidons pour que soit programmée, sur le moyen-long terme, une diminution des capacités de production afin d'adapter ce patrimoine à la baisse structurelle de la consommation d'eau. Ces réductions permettront de réaliser des économies pour le bénéfice des usagers franciliens.

Cette baisse des capacités ne peut se concevoir que dans le cadre d'une mutualisation de la production d'eau entre les différentes collectivités compétentes de l'Ile-de-France et ce pour deux raisons principales.

- Réduire en gardant la diversification des ressources = repenser « la carte de la production d'eau » en Ile-de-France

La réduction des capacités est une opération complexe qu'il convient de mener avec prudence car il est inenvisageable de remettre en cause la nécessité d'une forte sécurisation de l'approvisionnement.

Réduire les capacités en restant dans un cadre sécurisé implique de pouvoir garder des sites de production sur tous les points stratégiques du point de vue de la diversification des approvisionnements. Concrètement, cela signifie que l'on diminue le nombre d'usines mais en gardant au moins un site de production sur chaque grand fleuve et sur plusieurs sources d'eau souterraine.

L'excès de sécurisation provient largement du fait que, comme un syndicat n'est pas sûr de ce que va faire son voisin, il préfère lui-même investir dans une sécurisation interne maximale. En répétant ce « dilemme du prisonnier » à toutes les collectivités, le surdimensionnement paraît assez explicable.

A l'évidence, cette redéfinition de la carte de la production d'eau en Ile-de-France ne peut s'effectuer à l'échelle d'une seule collectivité aussi importante soit elle. Il est nécessaire que les grandes collectivités compétentes, qui disposent souvent d'usines sur les mêmes ressources, discutent ensemble du nouveau schéma d'approvisionnement.

- Réduire en sélectionnant le meilleur rapport qualité prix = dépasser les clivages des collectivités

Logiquement, la sélection des sites de production amène à privilégier ceux qui peuvent présenter le meilleur rapport qualité-prix. Cette opération est délicate car les usines appartiennent à différentes collectivités. La concertation est alors nécessaire.

En outre, une collectivité n'acceptera de réduire de façon prononcée ses capacités de production que si elle a la garantie de pouvoir compter sur un approvisionnement sécurisé sur le long terme et dont une partie proviendrait de sites de production d'autres collectivités. Cette garantie ne s'arrête pas à un contrat de livraison d'eau. En effet, la collectivité qui aura réduit fortement ses capacités propres pour importer de l'eau doit avoir la certitude que la collectivité « exportatrice » aura adopté une politique patrimoniale qui garantit l'approvisionnement. Seule une structure de coordination originale et formelle peut permettre ce type de garantie.



2- La mutualisation de la production rend possible une certaine mutualisation financière

Partons d'un simple fait : les usagers de la banlieue parisienne payent leur eau bien plus chère que ceux de la ville de Paris. Ces différences s'expliquent majoritairement par l'équilibre économique, souvent très contestable, des contrats signés par les syndicats avec leur délégataire.

Toujours est-il que Paris, dont le coût de production paraît inférieur à celui du Sedif et du Sepg, peut mobiliser ses capacités excédentaires pour abaisser le coût de livraison d'eau des usagers de la banlieue parisienne. Cette opération n'accroît pas le coût du service pour les usagers parisiens parce que ces volumes exportés sont facturés et constituent une recette pour Paris, mais aussi parce que cette collectivité va justement amortir ses coûts fixes sur un volume plus important.

La mutualisation, si elle ne règle pas les graves dysfonctionnements que l'UFC-Que Choisir a relevés dans la gestion de l'eau en Ile-de-France, permet un premier abaissement du prix de l'eau en mobilisant un principe respectable de solidarité technique entre les collectivités.

3- Au delà des coûts, la mutualisation comme instance de concertation qualitative

Notre propos est principalement motivé par la préoccupation économique. Cependant, cette mutualisation paraît offrir d'autres avantages plus qualitatifs.

La mutualisation permettrait de renforcer les échanges d'informations et d'expériences, qui existent déjà, dans les domaines de la gestion quantitative et qualitative de la ressource et de la veille sanitaire. Pour exemple, on peut citer la concertation et le travail en commun sur la protection des points de captage ou l'échange d'expertise sur les nouveaux facteurs de risques sanitaires.



Pour un « Grand Paris de l'eau »

L'UFC-Que Choisir soutient l'idée qu'il faut programmer une mutualisation francilienne de la production d'eau. Le but premier de cette mutualisation est d'adapter le dimensionnement de cette activité aux évolutions structurelles de la consommation d'eau afin de diminuer le coût du service facturé aux usagers domestiques.

Sur le moyen terme, cette mutualisation engagerait les quatre collectivités de l'agglomération centrale fonctionnelle : Paris, le Sedif, le Sepg et le territoire de la Sevesc. Quelques autres syndicats, celui de Lagny sur Marne par exemple, pourraient être rapidement intégrés. Les autres collectivités de la périphérie pourraient s'y associer sur le plus long terme et après des études évaluant le coût des interconnexions à établir.

Cette mutualisation passe nécessairement par une décision des collectivités locales qui ont la compétence eau potable et dont la liberté d'administration reste évidemment pleine et entière. L'UFC-Que Choisir plaide donc pour que ces collectivités se concertent et associent à la réflexion les usagers de ces services.

Nous soulignons que le calendrier plaide pour que cette concertation ait lieu en 2008. En effet, au cours de cette année, le Sedif devra décider des grandes orientations pour le renouvellement de son contrat et la ville de Paris, dont les contrats arrivent à terme, semble envisager une vaste réorganisation de son service autour d'une régie municipale. Il paraît cohérent que la mutualisation soit discutée au cours de cette période où va se fixer, pour de nombreuses années, l'organisation des deux plus grands services d'eau francilien.

L'UFC-Que Choisir appelle de ses vœux à l'organisation d'une conférence des collectivités territoriales pour un Grand Paris⁵ de la production d'eau.

L'UFC-Que Choisir souhaite que les représentants des usagers domestiques soient associés à cette réflexion afin de pouvoir exposer les objectifs consommateurs de cette mutualisation. Il s'agit principalement d'atteindre les objectifs suivants :

- Tout en respectant la contrainte de sécurisation, il faut réduire le surdimensionnement de la production-transport d'eau en Ile-de-France pour diminuer le coût du service facturé aux usagers.
- Tout en garantissant la pleine diversité de l'approvisionnement, la mutualisation doit retenir les sites de production les plus avantageux du point de vue du rapport qualité prix.
- Il faut poser le principe que, sur le moyen terme, la baisse de consommation, qui est positive d'un point de vue environnemental, ne doit pas entraîner des hausses du prix du mètre cube. Cela nécessite une adaptation de la politique patrimoniale des services d'eau dans le cadre de la mutualisation.

Si l'UFC-Que Choisir, plaide pour une solution par consensus **il ne faut pas non plus exclure l'établissement d'un schéma directeur prescriptif qui serait à la production d'eau ce que le SDAGE est à la protection de la ressource aquatique.**

⁵ Soulignons que la présente expression « Grand Paris de l'Eau » se veut illustrative. L'UFC-Que Choisir ne prend pas position sur la réforme globale des compétences des collectivités franciliennes.