

1

L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

PRÉSENTATION

Créée le 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris regroupe la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que sept communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise. Forte de sept millions d'habitants, elle constitue la zone urbaine la plus dense du territoire national.

Par exception à la règle générale qui confie aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, notamment l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République a choisi de transférer ces compétences à chacun des 12 établissements publics territoriaux qui compose cette métropole.

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné cette organisation du service public de l'eau pour l'usager métropolitain et a cherché à en évaluer l'efficacité.

Historiquement, la production et la distribution de l'eau potable en région parisienne ont été organisées autour de trois grands acteurs indépendants dépourvus de stratégie collective (I). La nouvelle organisation s'avère mal adaptée aux enjeux du développement durable qui deviennent cruciaux (II). Une réforme plus cohérente de la gouvernance de ce service pour la métropole du Grand Paris permettrait une gestion coordonnée de la production et de la distribution de l'eau et créerait, de plus, les conditions de la fourniture d'une eau de qualité au meilleur prix pour tous les usagers (III).

I - L'absence de stratégie d'ensemble

A - Une organisation atypique

À l'opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l'émiettement des structures en charge du service public de l'eau potable, qui desservent en moyenne moins de 7 000 habitants, l'organisation qui prévaut sur le territoire de la métropole du Grand Paris est atypique. Elle est dominée par trois acteurs majeurs : le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), sur l'essentiel de la petite couronne, la Ville de Paris, sur son territoire et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, dans plusieurs communes des Hauts-de-Seine.

Ces trois autorités organisatrices comptent parmi les services d'eau les plus importants en France. Leur périmètre s'étend dans une zone urbaine très dense, elles disposent dans leur patrimoine propre de l'ensemble des installations nécessaires à la production d'eau potable et entretiennent un réseau de distribution de plus de 1 000 kilomètres de long.

Des différences structurelles nettes les séparent toutefois.

1 - Les atouts du réseau de Paris

Sous le second Empire, et dans le cadre des grands travaux conduits par le Baron Haussmann, toutes les rues de la capitale ont été doublées d'une galerie en sous-sol pour évacuer les eaux usées et abriter les canalisations d'eau potable. Paris fut ainsi la première ville de France à disposer d'un réseau d'égouts. Les galeries ont été conçues à taille humaine et permettent d'intervenir sur les canalisations en cas de problèmes.

Parce qu'il avait été observé que les quartiers de Paris alimentés par de l'eau de source n'étaient pas sujets à des maladies transmises par l'eau (comme le choléra), contrairement aux quartiers desservis par l'eau de Seine, il a été décidé d'aller rechercher au-delà de Paris des eaux de source pour alimenter la capitale. Un système d'aqueducs a ainsi été conçu pour dériver les sources de la Dhuis (dans l'Aisne et dans la Marne) et de la Vanne (dans l'Aube et dans l'Yonne) de façon à assurer aux Parisiens une alimentation suffisante en eau de qualité.

En parallèle, ce réseau d'eau potable a été complété par un réseau d'eau de service non potable, pompée dans la Seine, destinée à l'entretien des voiries et du réseau d'assainissement.

Plus d'un siècle et demi plus tard, l'ensemble de ces infrastructures constituent toujours pour la capitale autant d'atouts qui lui permettent de produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées.

Sur le territoire de la Ville, les trois millions d'usagers quotidiens, habitants, travailleurs non-résidents et touristes compris, consomment 172 millions de mètres cubes (m³) d'eau potable par an. La régie publique produit l'eau pour moitié à partir d'eau de rivière pompée dans la Marne et dans la Seine et traitée dans deux usines. L'autre moitié est captée dans des nappes d'eaux souterraines et l'eau est acheminée jusqu'au consommateur grâce à 470 kilomètres d'aqueducs et 2 000 kilomètres de canalisations en galerie. La densité de la population de la Ville impose des diamètres de canalisations supérieurs en moyenne à ceux observés chez ses voisins.

2 - Les contraintes propres aux acteurs de la petite couronne

En banlieue, la plupart des communes ont choisi de se regrouper et d'adhérer à des syndicats mixtes spécialisés en charge de la gestion du service public d'eau potable.

Ainsi, le Sedif, créé en 1923, est devenu aujourd'hui le plus grand service d'eau potable en Europe. Il assure, en 2017, l'alimentation quotidienne de 4,4 millions d'usagers sur 150 communes et distribue 244 millions de m³ d'eau potable par an, produite à partir de trois usines principales, situées sur la Seine, la Marne et l'Oise, grâce à un réseau de 8 400 kilomètres de canalisations.

Pour sa part, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers créé en 1933, alimente chaque jour plus de 600 000 habitants sur dix communes du département des Hauts-de-Seine. Il distribue plus de 33 millions de m³ d'eau potable par an en s'appuyant sur une usine située au Mont Valérien qui capte l'eau en Seine, en aval de Paris, et sur un réseau long de 990 kilomètres.

B - La coexistence de trois modes de gestion différents

Les collectivités territoriales compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion du service d'eau, qu'il

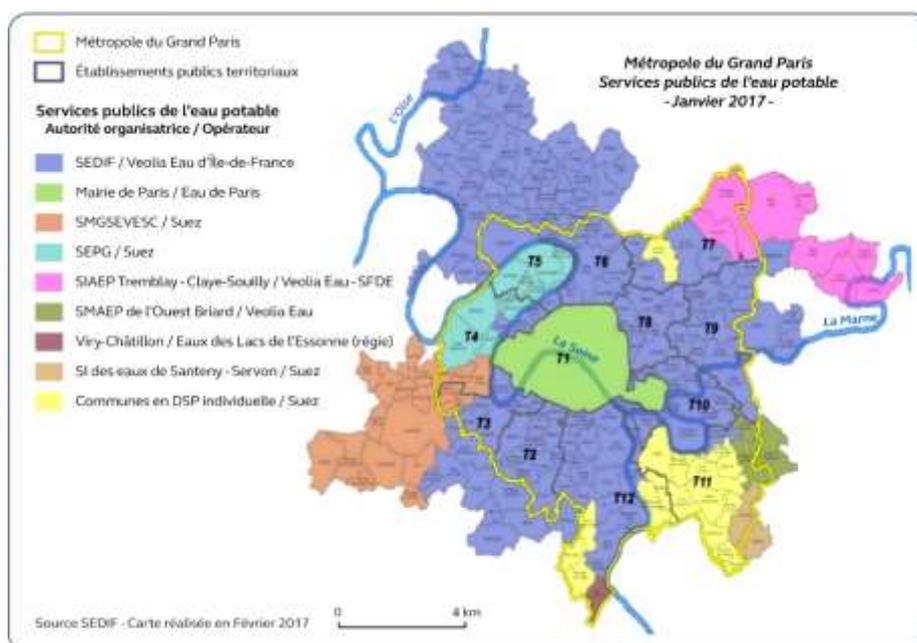
s'agisse d'une gestion directe en régie publique ou d'une délégation de service public confiée à un opérateur privé. Entre 2010 et 2015, les trois autorités organisatrices ont retenu trois modes de gestion différents.

Au Sedif, le service public est géré depuis sa création en délégation de service public par la Compagnie générale des Eaux devenue Veolia Eau. Depuis 1962, le Sedif a choisi un contrat de type régie intéressée pour organiser le service de l'eau sur son territoire. Ainsi, la rémunération du régisseur est calculée pour une part sur le chiffre d'affaires, complétée par une prime de productivité tenant compte de sa performance en gestion, formalisant ainsi un partage des risques entre les acteurs public et privé. Par ce type de contrats, la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur. En 2011, à l'issue du précédent contrat et après mise en concurrence, le Sedif a adopté un nouveau contrat de délégation de type régie intéressée en limitant les inconvénients précédemment identifiés. Une société dédiée au seul service du Sedif a été, notamment, créée par le délégataire, permettant de renforcer le contrôle de la gestion du service sur le plan comptable et financier.

Au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, le service public est géré en délégation de service public depuis l'origine par la compagnie des Eaux de la Banlieue reprise par Lyonnaise des Eaux devenue Suez Eau. Lié depuis 1947 par des contrats successifs pour la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble de son territoire, le syndicat des eaux a choisi en 2015 de conclure un contrat d'affermage. Il a introduit de nouvelles dispositions dérogeant au mécanisme de la stricte exploitation des installations aux risques et périls du délégataire, dans lequel ce dernier se rémunère par les seules redevances prélevées sur les usagers. Il a notamment intégré dans son contrat un mécanisme de rémunération supplémentaire du délégataire conditionnée à la réalisation d'objectifs de performance.

À Paris, la production de l'eau potable et sa distribution ont connu plusieurs formes d'organisation durant les 30 dernières années. Jusqu'en 1985, la production et la distribution étaient gérées en régie directe par la Ville, la facturation et la gestion de la clientèle étaient assurées dans le cadre d'un contrat de délégation, par la compagnie générale des Eaux. En 1985, la Ville a scindé l'exploitation du service public d'eau potable entre trois sociétés délégataires différentes. Enfin, la Ville de Paris a décidé en 2008 de changer de mode de gestion pour le service public de l'eau et de passer à la gestion directe par une entreprise publique unique, qu'elle contrôle, assurant l'ensemble des missions.

Carte n° 1 : organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la MGP en janvier 2017



Source : Sedif

*
**

Ensemble, ces trois grands acteurs desservent 90 % des usagers métropolitains, soit 6,2 millions d'habitants, dans 101 des 131 communes que compte la nouvelle métropole du Grand Paris. L'enjeu économique correspondant s'élève à 600 M€ par an.

Les réseaux de ces trois acteurs supportent des contraintes différentes. Par exemple, le Sedif dessert plus d'abonnés individuels que les deux autres, caractérisés par un habitat plus dense et plus souvent collectif. Ainsi, le Sedif facture chaque année un volume une fois et demie supérieur à celui de la régie Eau de Paris alors qu'il doit entretenir un réseau quatre fois plus long et gérer six fois plus d'abonnés (et donc six fois plus de compteurs, six fois plus de relevés et de factures). De façon structurelle, le prix d'un mètre cube d'eau au Sedif doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris.

Tableau n° 1 : caractéristiques des trois opérateurs en 2015

	Sedif	Paris	SEPG	Total
<i>Nombre de communes</i>	150	1	10	161
<i>Nombre d'habitants (en millions)</i>	4,4	2,2	0,6	7,2
<i>Volume facturé par an</i>	244 Mm ³	172 Mm ³	33 Mm ³	449 Mm³
<i>Ventes d'eau HT</i>	354 M€	179 M€	52 M€	585 M€

Source : CRC Île de France à partir des rapports d'activité des organismes.

(* : Mm³ = millions de m³).

En définitive, si les trois autorités organisatrices qui contribuent à l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris se distinguent par leurs modes de gestion, leur organisation et leur tarification, aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble.

II - De nouvelles exigences à prendre en compte

A - Des écarts de prix persistants pour l'utilisateur

1 - Un prix de l'eau potable peu compréhensible

Pour comparer les prix de l'eau potable entre plusieurs collectivités, il convient tout d'abord de préciser de quel prix il est question.

En effet, la facture d'eau adressée aux usagers sert à la fois au financement des services d'eau qui produisent et distribuent l'eau potable mais également des services d'assainissement ainsi que d'une part significative de la politique générale de l'eau au travers des redevances collectées par l'agence de l'eau.

Globalement, sur le montant total d'une facture d'eau, seuls 35 % concernent la production et la distribution de l'eau potable ; 40 % se rapportent au traitement des eaux usées et à l'assainissement (dont le prix ramené au m³ dépend de l'organisation définie par chaque commune) et enfin, 25 % sont des taxes et redevances. Le prix du mètre cube d'eau potable non assaini qui constitue la part dont chaque opérateur est responsable et qui est l'objet du présent chapitre, est donc finalement peu lisible pour les usagers.

2 - Un rapprochement des tarifs engagé entre les trois acteurs

En raison de l'unicité du réseau de canalisations qui arrive chez l'utilisateur, le service public de l'eau est organisé comme un monopole naturel. Les autorités organisatrices doivent, en conséquence, s'assurer que l'opérateur ne prélève pas une rente sur l'utilisateur et éviter que le prix de l'eau ne s'éloigne avec le temps de son coût réel de production.

À Paris, pour que le prix demeure au plus près des coûts du service, le tarif est déterminé chaque année sans application d'une formule d'indexation. Le contrat d'objectifs signé entre la Ville et sa régie limite l'évolution annuelle du prix de l'eau à moins de 2 % et encadre la progression des charges du service qui doit rester inférieure à 1 % par an.

Dans le cas des délégations de service public (au Sedif comme au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers), des baisses de prix significatives ont été observées aux échéances des contrats.

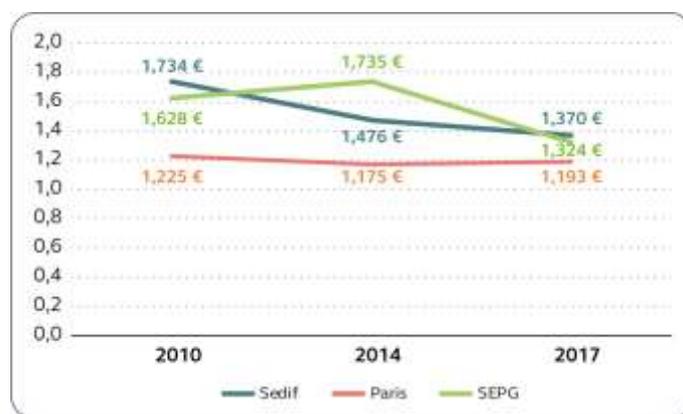
Depuis 2010, la régie Eau de Paris a baissé le tarif de l'eau de 7 %, le Sedif de 18 % lors de la négociation de son nouveau contrat en 2011, et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers de 24 % depuis le 1^{er} juillet 2015, date d'entrée en vigueur de la dernière convention conclue avec Eau et Force (groupe Suez).

L'évolution du prix de l'eau tout au long des contrats de délégation est encadrée par l'application de formules d'indexation. Celles-ci devraient permettre un plafonnement de l'évolution du prix pour l'utilisateur, mais, dans les faits, elles conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel d'exploitation des services.

Pour limiter ce dysfonctionnement, le Sedif a mis en place deux dispositifs. D'une part, la formule d'actualisation du prix de l'eau prend en compte une part des gains de productivité réalisés par le délégataire afin de modérer l'augmentation trimestrielle. D'autre part, une clause prévoit une renégociation contractuelle à fréquence triennale permettant de tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service. Cette clause, activée à la fin de l'année 2016, a permis une baisse supplémentaire de 10 centimes soit 7 % du prix ramené à 1,37 € par m³. Ainsi le délégataire a restitué aux usagers environ 4 M€ par an.

En 2017, si l'eau à Paris reste la moins chère, à 1,19 €, les écarts de prix se sont resserrés. Ils ont été ramenés en sept ans de 33 % à 12 % avec le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 41 % à 15 % avec le Sedif.

Graphique n° 1 : évolutions comparées des prix du m³ d'eau potable entre 2010 et 2017 (pour une consommation standard de 120 m³)



Source : CRC Île de France à partir des RPQS des organismes et des tarifs 2017

Même si les écarts s'amenuisent, des raisons précises expliquent leur persistance.

Certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion retenu. Par exemple, au contraire d'une gestion en régie, la gestion déléguée du service de l'eau supporte une fiscalité supplémentaire, tant locale, avec la contribution économique territoriale, que nationale, avec l'impôt sur les sociétés. Ces charges pèsent sur le prix de l'eau à l'utilisateur. L'exonération de la régie Eau de Paris allège ses coûts de près de 0,10 € par m³ par rapport aux deux syndicats.

Par ailleurs, deux autres contraintes majeures expliquent les écarts observés : la maintenance de l'outil productif, d'une part, et la qualité de l'eau captée car elle conditionne les coûts de traitement pour la rendre potable, d'autre part.

B - Des investissements à réaliser

L'analyse comparée des coûts des trois services a révélé que les dépenses qui présentent l'écart le plus significatif sont celles liées aux investissements.

Produire et distribuer de l'eau potable relève avant tout d'une industrie de gestion d'infrastructures. Si les recettes de ce service sont assises pour une large part sur une base variable, à savoir la consommation d'eau, ses coûts sont à 80 % des coûts fixes, comme c'est le cas pour la grande majorité des services de réseau.

Réduire le montant des investissements peut permettre d'afficher temporairement un prix du mètre cube d'eau attractif, mais une telle stratégie laisse à la charge des usagers des décennies suivantes la remise à niveau des installations, qu'il s'agisse des usines ou des réseaux. En sens contraire, lorsque la gestion du patrimoine ne le justifie pas, tout investissement excessif entraîne un surcoût injustifié pour l'utilisateur.

Les autorités organisatrices ont donc la responsabilité d'évaluer le besoin au plus juste, pour construire une stratégie de renouvellement des équipements dans la durée.

De 2011 à 2014, le Sedif a consacré 0,51 € par mètre cube d'eau facturé aux investissements pour renouveler, entretenir et moderniser son patrimoine industriel, soit un niveau supérieur de 42 % à ce qui est observé à Paris (0,36 €) et près de deux fois supérieur aux investissements du syndicat des eaux de la Presqu'île de Gennevilliers³⁰⁶ (0,26 €). Ceci est lié notamment à l'intensité capitaliste constatée au Sedif ainsi qu'à sa politique volontariste en matière d'investissement.

**Tableau n° 2 : montant des investissements, rapporté
aux ventes d'eau en mètre cube entre 2011 et 2014**

	Sedif	Paris	SEPG
<i>Montant des travaux par m³</i>	0,51 €	0,36 €	0,26 €
<i>Part de l'investissement dans le prix du m³</i>	34,50 %	30,50 %	15,10 %

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

³⁰⁶ La période de 2011 à 2014 correspond aux dernières années du contrat de délégation pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, ce qui est de nature à sous-estimer pour ce syndicat, le montant des investissements sur la période examinée. 0,26 € par m³ correspond à la fois aux dépenses réelles de la période 2011-2014 et aux dépenses moyennes prévisionnelles sur le contrat 2015-2022 qui s'accompagne d'une baisse du prix de l'eau. Par ailleurs, une partie des investissements de production est transférée au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau en gros.

Si l'eau à Paris est moins chère qu'au Sedif, c'est en partie parce que la régie investit moins. Mais face à la contraction des recettes liée à la baisse des consommations d'eau et à l'augmentation des charges de fonctionnement, un juste équilibre devra être trouvé à l'avenir entre une augmentation du prix de l'eau et un recours maîtrisé à l'emprunt, pour financer les investissements nécessaires.

1 - La priorité donnée à la maintenance des réseaux

Rapporté au m³ d'eau facturé, le premier poste de charge pour le service d'eau potable au Sedif comme à Paris, est la distribution. La charge d'investissements est importante pour renouveler des kilomètres de canalisations.

Cet entretien du réseau de distribution permet à la fois de garantir la qualité de l'eau, la continuité du service et de diminuer les pertes en eau liées aux fuites. Les trois organismes ont des taux de rendement élevés : 89,9 % en 2015 pour Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et 87,5 % pour le Sedif, soit 10 points au-dessus de la valeur moyenne nationale et un point en-dessous de la valeur maximale relevée par l'observatoire des services publics de l'eau et d'assainissement.

Les coûts de distribution au Sedif sont supérieurs à ceux observés à Paris en raison de l'étendue de son réseau et du rythme choisi pour son renouvellement.

Grâce au caractère visitable de son réseau, Paris peut privilégier la rénovation et l'entretien réguliers au renouvellement des conduites. Le remplacement des canalisations est inévitablement plus systématique pour les réseaux enterrés. C'est pourquoi les taux de renouvellement sont plus élevés en moyenne sur les réseaux du Sedif et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Tableau n° 3 : comparaison des renouvellements des réseaux entre 2011 et 2015

<i>En €</i>	Sedif	Paris	SEPG
<i>Taux moyen de renouvellement des réseaux sur cinq ans (P107.2 de 2015)</i>	0,70 %	0,50 %	0,76 %
<i>Linéaire de canalisations renouvelé par an</i>	59 km	10 km	7,5 km
<i>Canalisations renouvelées par Mm³ par an</i>	245 m	57 m	220 m

Source : CRC à partir des RPQS des organismes

Ainsi, entre 2011 et 2015, les recettes d'un million de m³ d'eau facturés devaient permettre le renouvellement de 245 mètres de canalisations au Sedif, de 220 mètres au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 57 mètres à Paris.

La distribution est donc moins coûteuse à Paris qu'au Sedif. Pourtant, le coût de renouvellement des réseaux est renchéri à Paris car le diamètre moyen des canalisations est plus important et on relève une pollution à l'amiante dans certaines galeries, la maintenance active mise en place étant également onéreuse.

Pour la période 2015-2020, le Sedif a le projet de renouveler 1,3 % du réseau par an, contre 0,70 % au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Paris, enfin, a pour objectif d'augmenter progressivement le rythme des renouvellements de 0,5 à 0,8 %.

2 - Une surcapacité des installations de production

Pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, les usines doivent avoir un certain niveau de surcapacité de production. Elles peuvent ainsi faire face aux mises à l'arrêt, même partielles, des unités de production mais aussi couvrir les consommations de pointe évaluées à 150 % de la consommation moyenne.

Toutefois, depuis le début des années 90, les distributeurs d'eau sont confrontés à une baisse sensible et durable des consommations. Cette tendance accroît leurs difficultés à financer leurs coûts fixes.

En 25 ans, la consommation d'eau potable de l'agglomération parisienne a diminué d'un quart, en raison principalement de la désindustrialisation et de la tertiarisation des activités dans les grandes villes si bien qu'aujourd'hui l'ensemble des usines des trois acteurs concernés disposent d'une capacité nominale de production collective deux fois supérieure au volume moyen cumulé produit.

Les surcoûts liés à l'entretien de ces usines aux capacités trop importantes interrogent d'autant plus que l'un des trois organismes achète de l'eau potable en gros auprès d'un opérateur privé.

En effet, comme l'unique usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers ne produit pas la totalité de l'eau nécessaire pour alimenter ses abonnés, celui-ci doit acheter de l'eau potable en complément en sus de la garantie de fourniture d'eau destinée à pallier les conséquences

d'un arrêt de son usine qu'il a souscrite et dont l'immobilisation du capital investi correspondant coûte 6,5 M€ par an à l'utilisateur.

L'achat d'eau en gros est le premier poste de charges pour le service d'eau potable du syndicat. Il explique à lui seul, un écart de 0,29 € par m³ avec le prix pratiqué à Paris.

Par ailleurs, les trois services réalisent également des investissements conséquents en vue de la modernisation des installations et développent des réseaux intelligents à la pointe de l'innovation technique, tout au long des processus de production et de distribution.

Le SmartWater au Sedif

En octobre 2016, le Sedif a inauguré un centre de dernière génération dédié au pilotage intégré de l'ensemble des processus de production et de distribution de l'eau potable. Les équipes peuvent ainsi gérer et contrôler en temps réel l'ensemble des données de fonctionnement des installations de production afin de prévenir les risques et anticiper d'éventuelles crises majeures. Un système d'aide à la maintenance et de diagnostic intelligents interprète les données fournies par les 1 000 capteurs acoustiques placés sur les 500 kilomètres de canalisations sensibles du réseau et les 200 sondes multiparamètres, permettant la détection en temps réel de fuites et la surveillance de la qualité de l'eau.

La totalité de son parc de compteurs a été changé en cinq ans afin de généraliser la télérelève. Celle-ci permet de facturer à l'utilisateur ses consommations réelles et non plus des estimations de consommation mais aussi d'adresser des alertes automatiques par messagerie électronique aux clients en cas de surconsommations injustifiées.

C - L'impact des changements climatiques

1 - Le besoin de traitement des ressources en eau

De la qualité des eaux captées dépend le coût de production de l'eau potable. Ainsi, les coûts de production d'un mètre-cube d'eau potable issu d'un captage en Seine ou en Marne sont pratiquement identiques quels que soient l'opérateur et le mode de gestion retenu. Dans des situations identiques, les coûts des trois opérateurs sont donc homogènes.

Or, la métropole du Grand Paris est alimentée en eau potable à la fois grâce à des captages en fleuve et rivières mais aussi par de l'eau de source.

Les eaux de surface captées en Île de France, de manière générale impropres à la baignade, sont *a fortiori* non potables. Elles doivent subir systématiquement des traitements spécifiques avant leur mise en distribution, qui surenchérisent les coûts de production.

Ces eaux sont également vulnérables aux pollutions accidentelles, assez fréquentes, la Seine et la Marne étant des rivières navigables, et comportant sur leur tracé, de l'amont à l'aval de Paris, de nombreuses industries. Ainsi, en 2016, un événement de pollution aux hydrocarbures a justifié l'arrêt complet de l'usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers pendant un peu plus de 24 heures.

L'eau de l'Oise, encore plus polluée, nécessite tout au long de l'année, des traitements plus coûteux. En conséquence, le Sedif a dû mettre en œuvre dans son usine de Méry-sur-Oise, une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration³⁰⁷.

Paris a, elle aussi, des usines de production sur la Marne et la Seine mais elle est également alimentée par de l'eau d'origine souterraine prélevée, dans un rayon de 80 à 150 kilomètres autour de la capitale.

Ces ressources souterraines utilisées par Eau de Paris, moins polluées, sont donc naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables. Toutefois, depuis plusieurs années, la qualité des eaux de source se dégrade du fait de pollutions diffuses d'origine agricole. Entre 2004 et 2008, Paris a donc dû mettre en place des unités de traitement spécifiques pour les eaux souterraines, afin de continuer à respecter les critères réglementaires de qualité. Par ailleurs, la régie poursuit sa politique préventive de protection de la ressource.

2 - La nécessité de garantir une ressource suffisante

Pour fournir de l'eau potable toute l'année, le débit des rivières en Île-de-France doit être suffisant pour supporter les prélèvements, y compris pendant la saison la plus sèche.

³⁰⁷ La nanofiltration est une technique de séparation des éléments contenus dans un liquide, qui utilise des membranes semi-perméables dont le diamètre des pores varie entre 0,001 et 0,01 micromètre.

Quatre barrages gérés par l'établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs, en amont de Paris, réalisent deux missions primordiales pour la métropole. Leur remplissage contribue fortement à prévenir les inondations en période de crue puis leur vidange estivale assure le soutien d'étiage, en apportant un tiers du débit moyen de la Seine de juillet à octobre, et jusqu'aux deux tiers du débit en période de sécheresse. Le maintien de débits suffisants dans le fleuve et les rivières régulées est ainsi assuré et ces débits permettent la coexistence normale des usages, prélèvements et rejets, et apportent la garantie d'une meilleure qualité des eaux.

À l'horizon 2050, l'aléa sécheresse présente les probabilités d'aggravation les plus établies, du fait de la combinaison des effets du changement climatique et de l'augmentation de la population de la métropole.

Mais les captages sont également sensibles aux inondations. Les travaux de protection des installations contre ce risque, mis en œuvre dans les usines de production du Sedif depuis 2006, permettent de les faire fonctionner sans interruption en cas de crue centennale. De même, le réseau d'alimentation de Paris en eau potable est conçu pour faire face à une crue du niveau de celle de 1910. Jusqu'à ce niveau, le service devrait être assuré, la pression et les débits pouvant être réduits localement. Dans ces conditions de crise, la coordination entre les opérateurs à l'échelle régionale serait indispensable.

3 - L'exigence d'une gestion cohérente du grand cycle de l'eau

La responsabilité du petit cycle de l'eau qui recouvre toutes les activités de services publics d'alimentation en eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines, a été confiée de longue date aux communes. Au 1^{er} janvier 2016, ces compétences ont été transférées aux métropoles, notamment.

Au contraire et jusqu'à une date récente, le grand cycle de l'eau qui englobe au surplus, en particulier tout ce qui relève de la gestion des milieux aquatiques, de la lutte contre le ruissellement et de la gestion des ressources en eau, n'avait pas de gestionnaire désigné, ce qui rendait difficile l'émergence de synergies entre une multiplicité d'acteurs.

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriales et à l'affirmation des métropoles a défini la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention

des inondations (dite « Gemapi »). Elle l'a confiée de façon exclusive et obligatoire aux métropoles et autres intercommunalités à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2018. L'entretien des cours d'eau est nécessaire pour l'atteinte du bon état des eaux et la restauration comme l'entretien de milieux humides sont essentiels pour maintenir des zones d'expansion des crues.

Ces nouvelles dispositions tendent donc à mettre fin à un régime d'intervention facultative en désignant un responsable unique, en charge de la cohérence de la gestion à la fois du grand cycle comme du petit cycle de l'eau.

III - Le Grand Paris, une opportunité pour redéfinir la gouvernance

A - Une organisation plus cohérente

Alors que la règle générale donne les compétences « eau potable et assainissement » aux métropoles, sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, ce sont les 12 établissements publics territoriaux qui la composent qui exercent ces compétences de plein droit. La métropole reste, elle, compétente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La cohérence du regroupement des compétences en matière de gestion des cycles de l'eau, dans toutes leurs dimensions, est donc rompue pour le Grand Paris.

Les établissements publics territoriaux

Subdivisions propres à la métropole du Grand Paris, ce sont des ensembles urbains d'au moins 300 000 habitants. Il s'agit d'un échelon territorial sui generis qui s'ajoute aux communes, départements, métropole et région dont les ressources propres constituées par la cotisation foncière des entreprises ne sont garanties que jusqu'en 2020. Ils sont au nombre de douze, la Ville de Paris et 11 autres établissements, et ont été créés par décret au 1^{er} janvier 2016.

Conséquence de cette réforme, tous les établissements publics territoriaux, sauf Paris, sont adhérents du Sedif pour une part seulement ou pour la totalité de leur territoire. De son côté, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers couvre partiellement le territoire de deux établissements publics territoriaux.

Ce cadre légal permet de maintenir sur chaque territoire autant de politiques de l'eau qu'il existait de choix communaux différents antérieurement à leur création. Les établissements publics territoriaux peuvent devenir membres de plusieurs syndicats des eaux. Ils peuvent donc faire le choix de reconduire les décisions antérieures de leurs communes membres, le cas échéant sans harmonisation de la tarification.

Par ailleurs, comme la loi dispose également qu'ils peuvent se retirer de plein droit des syndicats des eaux au 31 décembre 2017, la réorganisation territoriale offre l'occasion à chaque territoire de s'interroger sur la pertinence des choix historiques et sur la façon dont il souhaite aujourd'hui organiser la compétence « eau ». Ainsi, cette réorganisation territoriale favorise, dans un premier temps, des vellétés de séparation à l'intérieur des grands ensembles existants.

Sur 12 établissements publics territoriaux, seule la Ville de Paris, dispose aujourd'hui d'un appareil de production et de distribution conçu pour couvrir tous ses besoins dans des conditions de sécurité d'approvisionnement satisfaisantes ainsi qu'avec les moyens de définir et de mettre en œuvre une politique de protection de la ressource.

La capacité des 11 autres établissements publics territoriaux à gérer de façon autonome le service de l'eau reste limitée. Ils ne disposent pas d'outil de production propre ou d'accès à la ressource, et le réseau commun pour tout le périmètre du Sedif rend difficile et coûteuse toute séparation. Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du Sedif.

Ce schéma de séparation des compétences nuit à la cohérence des décisions publiques. Ainsi, le risque d'inondations majeures impose de mieux coordonner les stratégies de prévention des inondations, qui relèvent de la métropole, et celles de protection des installations, qui incombent à des autorités organisatrices fonctionnant de manière cloisonnée. Les établissements publics territoriaux ne gèrent aucun de ces équipements et ne sont donc pas un échelon pertinent pour la prise en compte de ces enjeux.

De surcroît, la sécurisation de l'alimentation en eau potable d'un territoire aussi densément peuplé que la métropole du Grand Paris et la recherche du meilleur équilibre possible entre les différentes ressources en eau, dans un contexte de changement climatique et de développement de l'urbanisation, relèvent, à l'évidence, de l'échelle métropolitaine.

Ailleurs dans le monde, les grandes métropoles ont réussi à organiser leurs services d'eau et d'assainissement à une large échelle leur permettant de prendre en compte de façon coordonnée les conséquences de ces transformations sur la gestion des ressources en eau. Ainsi, Tokyo a

procédé à la « métropolisation » du service de l'eau et mis en place une gestion intégrée des installations afin d'en rationaliser l'exploitation et fournir aux 13 millions d'usagers un service de qualité égale. À New York comme à Londres, une seule entité coordonne la gestion des infrastructures et la préservation de la ressource pour répondre aux besoins de 8 et 15 millions d'habitants, dans un contexte d'augmentation attendue de leur population.

B - La perspective d'une diminution du prix de l'eau

1 - L'intérêt d'une généralisation des bonnes pratiques de gestion

Pour que l'usager métropolitain bénéficie d'une eau de qualité au meilleur prix, chaque autorité organisatrice dispose déjà de marges de manœuvre propres afin d'abaisser les coûts de gestion.

a) L'amélioration du contrôle des frais de siège et des rémunérations pour les délégataires

En théorie, bien que les délégataires reçoivent une rémunération, la gestion par délégation est censée assurer de meilleures performances économiques par une réduction des coûts d'exploitation liée notamment à une mutualisation de certaines dépenses de structure et à l'effet d'expérience.

Hors les exigences concernant la définition de la qualité attendue du service, les négociations contractuelles portent sur le nécessaire équilibre à trouver entre le meilleur prix pour l'usager et la « juste » rémunération du délégataire.

De l'analyse réalisée sur les différents opérateurs, il apparaît que la rémunération finale du délégataire est composite. Elle est constituée d'une rémunération dont le mode de calcul est défini dans le contrat mais qui a tendance à s'éloigner progressivement des estimations ayant servi de base aux négociations. À cette rémunération contractuelle s'ajoutent aussi des marges réalisées sur les différentes prestations ou travaux confiés à des filiales du délégataire et des frais de siège.

Il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément. Pour une part, il s'agit de missions gérées de façon centralisée

par les groupes des sociétés délégataires et d'autre part de frais de structure desdits groupes. Ils sont en général affectés au service de l'eau sans justification et ne correspondent à aucune prestation rendue identifiée. À ce titre, ils ne peuvent constituer une charge portée en tant que telle par le service de l'eau. En conséquence, le montant des frais de siège ne devrait correspondre qu'à des prestations réellement fournies et facturables après accord du délégant.

Les charges propres à la gestion déléguée, constituées de la rémunération du délégataire et des frais de siège non justifiés ont été évaluées en 2014 à 0,10 € par m³ au Sedif et à 0,21 € au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Par définition, de telles charges n'existent pas lorsque le service est géré en régie. Dans le cadre de l'avenant signé en décembre 2016, le Sedif a imposé au délégataire, à compter de 2017, de produire chaque année un dossier justificatif des frais de siège, détaillant les prestations fournies par le groupe ainsi que leur valorisation. De son côté, le SEPG a passé un nouveau contrat de délégation de service qui a permis de réduire les frais de siège à 0,06 €/m³.

*b) La nécessité de mieux asseoir les charges supportées
par la régie Eau de Paris pour la Ville de Paris*

Si la rémunération du délégataire est l'apanage des délégations de service public, la facturation de certaines charges sur le service de l'eau par la Ville est une caractéristique de la gestion en régie à Paris. Ainsi, sur le montant total des charges du service, une part revient au budget général de la Ville. En effet, la régie Eau de Paris est redevable à la Ville de Paris de deux types différents de redevances pour occupation du domaine public dont le montant est discutable :

- une redevance s'appliquant au réseau de canalisations, d'une part, dont le tarif, fixé par la Ville la veille d'un changement des limites imposées par la réglementation, est resté pendant cinq ans (moins un jour), entre 2010 et 2014, 80 fois supérieur aux nouvelles dispositions ;
- et une redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux, d'autre part, instituée forfaitairement, sans assiette ni taux, s'élevant à plus de 5 M€, et qui persiste à partir de 2016 sur des biens mis à disposition de la régie alors qu'ils ne participent plus au service public de l'eau.

La régie paie également plus de 3 M€ de redevances forfaitaires annuelles pour prélever de l'eau dans le canal de l'Ourcq et ces redevances sont facturées même en l'absence de prélèvement.

Au total, ces seules redevances représentaient plus de 13 M€ par an au profit du budget général de la Ville, soit 0,075 € par m³ d'eau.

2 - Les bénéfices d'une mutualisation des risques

L'absence de coordination entre les principaux acteurs de l'eau potable est pénalisante de diverses façons. En 2014, les trois organismes ont facturé 445 millions de m³ d'eau pour un chiffre d'affaires de 588 M€, soit un prix moyen du mètre cube sur le territoire de 1,32 € HT.

Depuis cette date, le prix du m³ ayant baissé tant au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers qu'au Sedif, pour le même volume, le chiffre d'affaires actualisé en 2017 s'élèverait donc à 551 M€, pour un prix moyen du m³ de l'ordre de 1,24 €.

Sur le territoire de la métropole du Grand Paris, les usines publiques³⁰⁸ produisent en moyenne 1,2 millions de m³ par jour. Cette production permettrait de couvrir les besoins moyens de toute la population de la métropole, y compris celle aujourd'hui desservie par d'autres usines.

Les conditions de sécurité de l'approvisionnement apparaissent satisfaisantes. Les ressources en eau sont diversifiées : Seine, Marne, Oise et eaux souterraines. La capacité nominale cumulée de production est de 2,3 millions de m³ par jour soit un coefficient de pointe de 1,9 alors que l'agence de l'eau Seine Normandie considère 1,7 comme un coefficient de pointe exceptionnelle. Pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien. Les habitants resteraient approvisionnés par la même usine, les mêmes réservoirs, canalisations et branchements. Les investissements pour mettre en œuvre une telle organisation seraient donc limités.

Un transfert de l'ensemble de la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris permettrait également de s'affranchir des achats d'eau du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et d'économiser ainsi 17 M€ par an. Par ailleurs, en mettant fin aux 13 M€ de redevances³⁰⁹

³⁰⁸ Sont concernées, l'ensemble des usines de la régie Eau de Paris, traitant les eaux souterraines comme de surface, celles du Sedif à Neuilly-sur-Marne et à Choisy-le-Roi et celle du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers au Mont-Valérien.

³⁰⁹ Par rapport à la situation de 2014.

contestables versées au budget général de la Ville de Paris, le service métropolitain de l'eau pourrait couvrir ses charges avec un prix moyen du m³ de 1,17 €, toutes choses étant égales par ailleurs.

Enfin, afin d'assurer la sécurisation de l'approvisionnement en eau de l'ensemble de l'agglomération parisienne, des interconnexions des réseaux existent déjà à l'échelle de la métropole entre la régie Eau de Paris, le Sedif et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Ces interconnexions, une fois renforcées, permettraient d'organiser une mutualisation des secours, alors qu'aujourd'hui, chaque acteur se constitue ses propres marges de sécurité avec des capacités de production excédentaires.

Les coûts liés à la surcapacité structurelle et au renforcement prévisible des normes de qualité, qui pourraient notamment concerner la présence de perturbateurs endocriniens et autres micropolluants, imposent une rationalisation des investissements des outils de production.

3 - Les avantages d'une meilleure utilisation des capacités de production

Les trois principaux acteurs ne partagent pas de vision commune de l'organisation du service de l'eau à l'échelle de la métropole. Ils développent même des stratégies de concurrence entre eux.

En 2013, un comité de pilotage élargi avait été créé entre Paris et les syndicats des eaux de la région, préfigurant la création d'un syndicat mixte d'études, en vue de partager les connaissances sur la ressource en eau pour améliorer la gestion de crise. Mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche. En octobre 2016, une nouvelle initiative a été lancée sous la forme d'un simple groupement de commande, pour engager une étude sur l'état de la ressource.

Il semble donc difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs.

Par le transfert de la compétence « eau » à la métropole, l'intérêt de tous les usagers serait pris en compte. Les opérateurs actuels, publics et privés, gestionnaires du service resteraient en place jusqu'à échéance des contrats en cours. À terme, à l'instar des pratiques en vigueur dans d'autres métropoles, la gestion du service pourrait être réalisée en régie, en délégation de service public ou par marchés publics de prestations, sur tout ou partie du territoire, plusieurs modes de gestion pouvant continuer à coexister.

En cohérence avec la coordination des investissements, des objectifs de performances en termes de qualité de service, ou d'efficacité pourraient être définis pour l'ensemble du territoire, la généralisation des meilleures pratiques de gestion déjà mises en place par certains acteurs engagée et l'émulation entre les différents modes de gestion publics et privés encouragée.

De surcroît, la taille de la métropole lui permettrait de mieux négocier avec les sociétés multinationales de l'eau et de chercher de façon continue des gains d'efficacité en gestion publique comme auprès des acteurs privés au profit des usagers.

Les installations publiques sur le territoire de la métropole pourraient aussi approvisionner les communes qui ne sont pas alimentées par l'un des trois principaux acteurs car elles sont contraintes aujourd'hui d'acheter de l'eau potable en gros. Après des travaux de raccordements, les performances économiques du service métropolitain seraient encore améliorées, les capacités de production publiques étant alors mieux utilisées.

Il appartiendrait alors à la nouvelle autorité organisatrice de définir les modes de gestion les mieux appropriés pour que soit établi un prix unique pour tous les usagers métropolitains, très proche de l'actuel prix parisien de l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Transférer la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris lui permettrait d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques sur l'approvisionnement de sept millions d'habitants et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux, comme c'est le cas pour les grandes villes à l'étranger et les autres métropoles du territoire national.

Ce transfert de compétence ne ferait pas obstacle au maintien de différents modes de gestion du service public (régie, délégation de service public).

La métropole ne pouvant exercer que des compétences qui lui ont été transférées par la loi, un changement d'organisation, confiant la compétence « eau » à l'échelon métropolitain, nécessiterait une adaptation législative.

La Cour formule donc la recommandation suivante à l'État :

- 1. confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune.*
-

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	464
Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	466
Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	467
Réponse commune du directeur général de la Régie des eaux de Paris et de la secrétaire générale de la Ville de Paris	468
Réponse du président du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) ...	476
Réponse du président du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG)	481
Réponse du directeur général de Suez Eau France	485
Réponse du président-directeur-général de Véolia	492

Destinataire n'ayant pas d'observations

Ministre de l'action et des comptes publics

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la métropole du Grand Paris
Madame la maire de Paris

**RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**

Vous recommandez que l'exercice de la compétence « eau », actuellement dévolu aux établissements publics territoriaux (EPT), soit transféré à la métropole du Grand Paris (MGP), afin d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques liés à l'approvisionnement et de mieux rationaliser les investissements.

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

Conformément aux dispositions des Ides articles L. 3641-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), les compétences « eau et assainissement » sont des compétences obligatoires des métropoles de droit commun et de la métropole de Lyon, qui les exercent en lieu et place de leurs communes membres.

Toutefois, sur le périmètre de la MGP, l'article L. 5219-5 du même code confie cette compétence aux EPT, définis comme des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre et soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2016, date de création de la MGP, les compétences « eau et assainissement » sont exercées par les onze EPT créés par les décrets n° 2015-1655 à 2015-1665 du 11 décembre 2015, ainsi que par la ville de Paris.

Si le transfert de l'exercice de la compétence « eau » à la MGP, aux côtés de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, permettrait effectivement de garantir une meilleure cohérence dans la gestion des cycles de l'eau, l'opportunité d'une telle modification nécessite une réflexion approfondie, au regard de l'échelle la plus pertinente à retenir.

L'échelle des EPT correspond à un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, comportant au moins 300 000 habitants, soit un ordre de grandeur équivalent, approximativement, à celui de la plupart des métropoles de droit commun. Un transfert de la compétence « eau » à l'échelle de la MGP reviendrait à en assurer l'exercice sur un périmètre regroupant plus de 7 millions d'habitants, ce qui, au-delà d'une plus grande cohérence et des gains d'efficacité attendus, ne permettrait pas avec certitude d'écarter le risque d'une complexification de la gestion de cette compétence.

Certes, ce transfert ne remettrait pas en cause les dispositions de l'article L.5211-61 du code général des collectivités territoriales, applicables aux EPT, qui permettent aux EPCI à fiscalité propre de transférer une même compétence à plusieurs syndicats sur des parties distinctes de leur territoire.

De même, comme évoqué dans l'insertion, il ne remettrait pas non plus en question la possibilité de faire coexister, au sein du périmètre métropolitain, plusieurs modes de gestion distincts, à savoir une gestion déléguée sur les périmètres du syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, et une gestion directe sur le périmètre de la Ville de Paris.

Enfin, ce transfert n'impliquerait pas non plus l'instauration d'un prix unique de l'eau pour l'ensemble des usagers métropolitains. En effet, d'une part, jusqu'à échéance des contrats de délégation de service public, respectivement renouvelés en 2011, par le SEDIF et en 2015 par le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, la MGP se trouve liée par la tarification fixée par les contrats souscrits. D'autre part, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 30363), une différenciation tarifaire peut être admise de manière pérenne s'il existe entre les usagers « des différences de situation appréciables », c'est-à-dire lorsqu'il est possible de distinguer des catégories d'usagers se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard du service lui-même ou, s'il existe une « nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ».

Pendant, comme le souligne l'insertion, trois acteurs sont en charge à ce jour de la distribution de l'eau potable sur le périmètre de la MGP ; ils supportent des contraintes bien différentes, au regard des caractéristiques des habitations desservies. Ainsi, le SEDIF se caractérise par une étendue de son réseau supérieure à celle de la régie « Eau de Paris », du fait de la desserte d'une majorité d'abonnés individuels, plutôt que d'habitats collectifs. Cette circonstance devra être prise en compte dans le cadre d'un transfert éventuel de la compétence « eau » à la MGP.

De plus, si une telle évolution devait être proposée au Parlement, il conviendrait d'ajouter à la réflexion le devenir de la compétence « assainissement ».

Le Gouvernement a pris toute la mesure des enjeux mis en évidence par la Cour dans ce domaine, la gestion de la compétence « eau » faisant partie intégrante des réflexions en cours visant à une organisation optimisée des compétences au sein de l'agglomération francilienne.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

J'ai pris connaissance avec grand intérêt des observations de la Cour des comptes quant à l'organisation du service public de l'eau en Île-de-France et de sa recommandation visant à confier à la métropole du Grand Paris (MGP) la compétence complète en matière d'eau,

Tout d'abord, le diagnostic de la Cour illustre parfaitement les enjeux portés par mon ministère en matière d'impact des changements climatiques, s'agissant notamment du traitement des ressources en eau, de garantie de ressource suffisante et de gestion cohérente du grand cycle de l'eau. Le Gouvernement publiera avant la fin de l'année – après une période de consultation – un nouveau plan national d'adaptation au changement climatique qui sera mis en œuvre pendant le quinquennat. Son objectif sera de mieux protéger les Français face aux événements climatiques extrêmes, mais aussi de construire la résilience des principaux secteurs de l'économie face aux changements climatiques. Celui de l'alimentation en eau potable est à l'évidence un de ces secteurs essentiels.

La question de l'organisation des compétences relatives à la gestion des cycles de l'eau s'inscrit dans le cadre, plus large, des discussions en cours sur la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Sur un plan technique, on peut relever que les entités gestionnaires de l'eau sur ce territoire ont déjà une taille critique compatible avec l'optimisation financière de la gestion de l'eau. Si l'autorité organisatrice de l'eau prenait, suivant la proposition de la Cour, une plus grande ampleur, la pluralité de gestionnaires à une échelle aussi grande (7 millions d'habitants) me paraît garantir une pression de type comparative et donc concurrentielle essentielle afin de garantir aux citoyens et usagers un service de qualité au meilleur prix. Par ailleurs, la métropole est une entité administrative dont le périmètre ne correspond de toutes façons pas au périmètre du bassin versant qui alimente sa population, la gestion de la ressource ne serait donc pas spécialement impactée par ce changement.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

En effet, par exception à la règle générale confiant aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, en particulier l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a prévu le transfert des compétences « eau potable » et « assainissement » à chacun des douze établissements publics territoriaux composant cette métropole.

Ce contexte, singulier en termes d'organisation territoriale, a conduit votre cour à analyser cette organisation du service public pour l'usager de la métropole du Grand Paris.

Cet examen vous conduit à recommander à l'État de confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune. Cette recommandation se justifie, selon le rapport, par l'obtention d'une gestion cohérente de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi que de la production et de la distribution de l'eau potable. Ce transfert de compétence aurait également pour avantage de mutualiser les risques relatifs à l'approvisionnement en eau de la population (sept millions d'habitants) et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux.

Mon ministère conduit la politique de prévention des risques sanitaires liés à l'eau (eau du robinet, eau conditionnée, eau thermale, eau de baignade, eau de piscine, eau usée) et contribue à la gestion de ces risques. Au regard de ses compétences, mon ministère n'est donc pas directement concerné par le rapport de la Cour des comptes qui porte sur l'attribution de la compétence « eau » entre les différentes entités territoriales de la métropole du Grand Paris.

Néanmoins, au regard de votre recommandation, je souhaite appeler votre attention sur deux points de vigilance.

- un éventuel transfert de la compétence « eau potable » à la métropole du Grand Paris ne doit pas conduire à diminuer le niveau de sécurité sanitaire et de conformité des eaux délivrées à la population métropolitaine ;*
- les capacités d'intervention en cas de crise liée à des événements tels qu'une pollution importante d'un ou des cours d'eau servant à la production d'eau potable (par exemple, la Seine ou la Marne) ou une inondation majeure doivent s'en trouver maintenues ou renforcées en cas de transfert de la compétence « eau potable » vers un acteur territorial unique.*

**RÉPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE
DES EAUX DE PARIS ET DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
DE LA VILLE DE PARIS**

Nous vous remercions de nous avoir transmis, par courriers cités en référence, l'insertion dans le rapport public annuel 2018 concernant l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris. La Ville de Paris, autorité organisatrice, et Eau de Paris, son opérateur du service public d'eau potable, ayant été faits tous deux destinataires de l'insertion, nous y apportons par la présente une réponse commune.

Celle-ci s'inscrit dans le droit fil des réponses que la Ville de Paris et Eau de Paris ont apportées aux écrits que la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France (CRC) a produits cette année sur la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville et de la régie Eau de Paris. Nous constatons que l'insertion reprend des réflexions initiales de la CRC qui avaient été corrigées ou nuancées après les échanges contradictoires. Je citerai l'exemple de l'appréciation portée sur les installations de production d'Eau de Paris, qualifiées de « surcapacitaires » dans le rapport provisoire et corrigées en « nécessairement surcapacitaires » dans le texte définitif, pour tenir compte des remarques faites sur l'impératif de conserver une marge de production pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. La Cour, dans son document, parle désormais de « surcapacité majeure des installations de production ».

Nous souhaitons donc que certaines précisions soient apportées dans les comparaisons faites entre opérateurs (1). Nous reviendrons sur le raisonnement qui amène la Cour à proposer des changements majeurs à l'organisation actuelle des services publics d'eau sur le territoire de la Métropole du Grand Paris puis présenterons des propositions pour renforcer l'efficacité et la sécurité de l'approvisionnement en eau de la métropole en respectant les choix d'organisation faits par les collectivités et en préservant le modèle de gestion publique intégrée aujourd'hui incarné par Eau de Paris (2).

I. Une analyse comparative qui minimise les performances du modèle de gestion publique intégré incarné par Eau de Paris

La Cour reprend les développements de la CRC s'efforçant de mesurer la performance relative d'Eau de Paris, du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG). Elle ne reprend pas l'ensemble des remarques produites par la Ville et sa régie et prises en compte par la CRC sur les points suivants : l'appréciation des contraintes et atouts relatifs du réseau de Paris et des autres opérateurs ; la pertinence des investissements au-

delà d'une approche quantitative ; l'intelligibilité et la formation du prix de l'eau.

Une comparaison des avantages et contraintes des opérateurs qui doit être nuancée

Dans sa présentation, la Cour oppose ostensiblement « les atouts du réseau de Paris » aux « contraintes propres aux acteurs de la petite couronne ». Selon elle, les caractéristiques du réseau parisien – ancienneté, densité et caractère visitable – permettent à la régie de « produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées ». Inversement, ne sont retenues que les contraintes de gestion du réseau du SEDIF, qui « doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris ». Cette présentation néglige des facteurs de coût et de complexité liés à la gestion d'un réseau historique en ville dense : durcissement considérable des conditions d'intervention en milieu confiné et insalubre qui annule l'avantage économique des galeries visitables ; présence d'amiante sur une partie du réseau qui, sans présenter de risque pour l'utilisateur, renchérit les interventions sur les conduites pour garantir une protection maximale de la santé des agents et prestataires intervenant en égouts (surcoûts évalués à 17% en moyenne, jusqu'à 30% sur certaines opérations) ; et densité de l'espace parisien avec une double conséquence sur le coût de gestion du réseau (diamètre moyen des conduites supérieur) et les contraintes, extrêmement fortes, pesant sur les travaux impactant la voirie parisienne. La CRC, dans son rapport final, concluait d'ailleurs que « les coûts de distribution sont du même ordre à Paris et pour le SEDIF ».

La Cour estime que les eaux souterraines « sont naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables ». L'émergence de pollutions d'origine agricole, comme la Cour le signale elle-même, a rendu nécessaire l'installation de traitements complémentaires. Les filières de traitement sont aujourd'hui très semblables à celles des eaux de surface. La Cour ne mentionne pas les coûts liés à l'entretien du patrimoine nécessaire au transport des eaux souterraines captées jusqu'à 150 km de Paris. La comptabilité analytique d'Eau de Paris fait ainsi apparaître un coût de production légèrement supérieur à celui des eaux de surface. Il faut rappeler que ce coût intègre aussi l'action de long terme de protection de la ressource développée dans les aires d'alimentation de captage, qui contribue à l'amélioration de la qualité des eaux et de l'environnement pour l'ensemble des acteurs du bassin.

A contrario, on pourrait relever que le nombre six fois supérieur d'abonnés pour le SEDIF ne signifie pas que ses coûts de gestion sont six fois plus élevés, les économies d'échelles pouvant être très importantes

dans cette activité. Là aussi, l'avantage supposé conféré à Eau de Paris doit être nuancé.

Une approche uniquement quantitative des stratégies d'investissement

La Cour estime que « si l'eau à Paris est moins chère qu'au SEDIF, c'est en partie parce que la régie investit moins ». Cette affirmation doit être nuancée. La Cour rappelle elle-même la possibilité de renforcer la maintenance du réseau parisien, du fait de son caractère visitable (au prix d'un renchérissement de son exploitation, cf. supra), qui permet de prolonger la durée de vie des équipements. Cela justifie en effet un taux de renouvellement des réseaux différent à Paris. On peut se demander par ailleurs pourquoi la Cour retient dans son comparatif la seule année 2015, alors que le taux de renouvellement, indicateur réglementaire, se mesure sur cinq années glissantes. La CRC avait retenu une comparaison sur les exercices 2011 à 2014, qui rendait mieux compte des trajectoires des trois opérateurs. Le taux de renouvellement d'Eau de Paris pour la période 2012-2016 a atteint 0,59%. Ce chiffre pourrait être retenu dans l'insertion.

Au-delà des aspects quantitatifs, l'analyse de la Cour ne porte pas sur la pertinence des choix d'investissement. Elle reprend les éléments du SEDIF sur la mise en place, à Méry-sur-Oise, « d'une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration » et la justifie par la qualité des eaux. Le choix de la nanofiltration répond autant à des considérations de qualité sanitaire de l'eau qu'à des questions de confort (réduction de la présence de calcaire).

Suivant une logique radicalement différente, en s'appuyant sur son expertise interne et indépendante, notamment celle de son laboratoire, Eau de Paris conduit une stratégie « d'investissement raisonné », encadrée par son contrat d'objectifs à un volume annuel d'environ 75 M€. En lien avec son autorité organisatrice, la régie veille à procéder aux bons arbitrages entre renouvellement et maintenance du patrimoine, en prenant en compte l'intérêt des générations futures. Elle vise également l'équilibre entre, d'un côté, la nécessité de moderniser et d'innover pour garantir une eau de qualité irréprochable et une performance industrielle élevée et, de l'autre côté, la volonté d'optimiser les investissements au moindre coût pour l'usager. La Cour met en avant les dispositifs de « smart water » déployés récemment par le SEDIF. Elle aurait aussi pu prendre en exemple le système de télérelève mis en place à Paris dès le début des années 2000 et dont le renouvellement à partir de l'an prochain permettra d'améliorer durablement la connaissance des consommations, le pilotage du réseau et

les services aux clients avec une technologie à la fois fiable, économe et maîtrisée par l'opérateur public.

Une réflexion sur la complexité et la convergence des prix qui mérite d'être précisée

La Cour fait le constat d'une certaine complexité des tarifs de l'eau pour l'utilisateur final. Il convient de rappeler d'emblée que le caractère complexe de la facture d'eau découle de textes nationaux et ne constitue nullement une particularité francilienne. Eau de Paris fait des efforts de communication importants pour expliquer à ses abonnés ce que recouvre la facture d'eau, efforts qui contribuent à une qualité de service et une transparence récompensées depuis six ans par le prix « Meilleur service clients de l'année » et reconnues en 2017 par un prix des Nations Unies pour les services publics. Dans le contexte légal et réglementaire actuel, la recommandation de la Cour ne semble pas de nature à permettre une amélioration de ce dispositif.

La Cour fait, à la suite de la CRC, le constat d'une tendance au rapprochement entre les tarifs d'eau potable des différents opérateurs. Ceci appelle de notre part plusieurs observations. Tout d'abord, la Cour ne précise pas que ces comparaisons masquent des différences de structure tarifaire. Pour Paris et sa régie, le coût au m³ de la part variable de la facture d'eau potable est unique, quels que soient le consommateur et les volumes consommés. À l'inverse, les tarifs du SEDIF sont multiples, ils varient sensiblement suivant l'abonné (individuel, collectif, grands comptes) et les volumes consommés, ce qui complexifie la lecture et la comparaison du prix de l'eau pour l'utilisateur.

Ensuite, la Cour note à raison que « certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion », soulignant les exonérations fiscales dont bénéficie Eau de Paris et l'absence de frais de délégation. Il faut souligner que c'est, du point de vue de l'utilisateur, l'un des avantages inhérents à la régie. Les différences en matière de maîtrise de la formation du prix par l'autorité organisatrice pourraient également mieux apparaître. Il y a une certaine contradiction à reprendre le discours selon lequel, en délégation, « la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur » pour souligner ensuite que « il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément » et que « dans les faits, l'application de formules d'indexation conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel de l'exploitation des services ».

Enfin, la Cour reprend à son compte le constat de la CRC sur l'importance de l'émulation entre les acteurs dans la trajectoire des tarifs de l'eau au niveau de la métropole. Ce fait doit être mieux souligné. La

baisse du prix de l'eau décidée à Paris après la remunicipalisation a ainsi contribué à inciter les autres acteurs, autorités organisatrices comme opérateurs, à rediscuter des tarifs et formules d'évolution.

II. Une recommandation qui conduirait à perturber un paysage institutionnel qui a fait ses preuves et peut répondre aux défis de demain par des coopérations agiles

Un bilan « coûts-bénéfices » des réformes recommandées très contestable

Le projet d'article commence par souligner que « à l'opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l'émiettement des structures en charge du service public de l'eau potable, l'organisation sur le territoire de la métropole du Grand Paris [...] est dominée par trois acteurs majeurs ». Une réforme de l'organisation au niveau de la métropole ne se justifie donc pas par une rationalisation de la cartographie des acteurs, qui était un des objectifs de la loi NOTRE et est reconnue par la Cour.

La Cour met en avant « une surcapacité des installations de production ». Elle rappelle la baisse tendancielle des consommations mais ne la qualifie pas. La CRC indiquait pourtant que cette baisse était limitée à l'échelle de la métropole voire nulle sur certains territoires avec l'accroissement de la population en petite et grande couronne. Les études diligentées par Eau de Paris montrent qu'à horizon 2050, la consommation devrait se stabiliser à Paris et que la baisse a d'ores et déjà ralenti fortement pour tomber à - 0,9% en moyenne en rythme annuel. Il faut donc tempérer la prise en compte de la baisse des consommations pour évaluer la capacité de production actuelle et future qui doit prioritairement être dimensionnée à l'aune, premièrement, des consommations de pointe et, deuxièmement, d'un critère de sécurisation et de résilience. S'agissant de Paris, la capacité de production d'Eau de Paris s'établit à 1 M de m³/jour, soit moins de 25 % au-dessus de la pointe de consommation lors d'épisodes caniculaires (750 000 voire 800 000 m³/jour). Cette capacité excédentaire n'apparaît donc pas disproportionnée pour faire face aux nécessaires chômages industriels et aux situations de crise. D'autant qu'avec ses cinq vecteurs et ses quatorze interconnexions avec le SEDIF et le SEPG, Eau de Paris a une capacité non négligeable de secours des autres services. L'expérience de la crue de 2016 a montré que le dispositif de production d'Eau de Paris avait les capacités de résilience nécessaires. C'est également le constat fait dans le Plan Régional d'Alimentation en Eau Potable (PRAEP) qui recommande explicitement le maintien des capacités actuelles, en anticipation des perturbations plus fréquentes et plus intenses que le dérèglement climatique devrait entraîner. Il convient donc

d'atténuer l'appréciation de la Cour sur la capacité de production pour reprendre la formulation, plus juste, de la CRC (« Des installations de production nécessairement surcapacitaires »).

La Cour regrette que « aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble » et, sans justifier cette assertion, estime « difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs ». La première remarque nie le rôle majeur joué par les autorités de l'Etat dans la coordination au niveau des bassins et sous-bassins. Par l'intermédiaire des instances (comités de bassin, commissions locales de l'eau) et documents de planification (PRAEP, SDAGE et SAGE), une coordination réelle est exercée, tantôt contraignante, tantôt fondée sur la communauté d'intérêt des acteurs à une échelle plus large et plus pertinente que le territoire de la MGP. Elle revient également à remettre en question le bon exercice par les collectivités territoriales de leur liberté d'organiser le service public de l'eau selon leur histoire et leurs contraintes propres. Contrairement à ce que sous-entend la Cour, au-delà de divergences de politiques publiques et de modes de gestion, les acteurs de l'eau sur le territoire de la métropole ont montré leur capacité à coopérer sur des sujets d'intérêt commun. La convention de groupement de commande récemment approuvée par les quatre autorités organisatrices de la métropole, qui doit permettre la réalisation d'études notamment sur les conséquences du dérèglement climatique, en est l'exemple.

La Cour fait aussi le constat de compétences dans le domaine de l'eau aujourd'hui éclatées, la loi MAPTAM ayant confié à la métropole la compétence en matière de GEMAPI, laissant l'eau potable et l'assainissement aux EPT et à Paris. Il faut rappeler que, dans les faits, l'ensemble des compétences du cycle de l'eau sont rarement exercées en propre par la même entité. Dans la plupart des cas, ces compétences sont transférées à des structures dépassant les limites administratives, constitués à l'échelle de bassins versants (pour la GEMAPI notamment, les EPTB ou les EPAGE) ou à l'échelle des infrastructures existantes (linéaires de digues, réseaux d'eau et d'assainissement). Ainsi, le transfert de la compétence « eau » potable à la Métropole du Grand Paris (MGP) ne permettrait pas, pour des raisons de périmètre, d'en faire l'unique organisation pour la gestion du cycle de l'eau. On ne voit donc pas dans ces conditions comment ce transfert simplifierait la coordination entre acteurs sur les petit et grand cycles de l'eau.

Enfin, selon la Cour, le transfert de la compétence « eau » à la métropole faciliterait une meilleure utilisation des capacités de production et donc une baisse à terme du prix de l'eau. Dans le même temps, la Cour

souligne à raison que « plusieurs modes de gestion peuvent continuer à coexister » sous l'égide d'une unique autorité organisatrice, avec maintien des différences tarifaires. À un autre endroit, la Cour indique que « pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien ». L'émulation entre les opérateurs et les modes de gestion, comme indiqué plus haut, est l'un des traits de l'organisation existante. Pour conduire à une baisse du prix plus importante, il faudrait donc que la métropole modifie en profondeur la cartographie des opérateurs et celle des installations. La Cour préconise donc en réalité une rationalisation des installations de production qui suppose non seulement des investissements lourds (le SEDIF lui-même parle d'une fourchette de 500 à 700 M€ pour son projet dénommé « ring », sans justifier cette évaluation) mais aussi une transformation longue et coûteuse des acteurs. Compte tenu du bon fonctionnement actuel des services publics de l'eau, ces ressources pourraient être allouées à d'autres évolutions nécessaires autour du cycle de l'eau, comme la transition écologique, la révolution numérique ou l'accès social à l'eau.

Au total, la recommandation de la Cour d'un transfert de compétence à la Métropole du Grand Paris, assorti d'une modification profonde des outils de production et des acteurs (dissolution du SEPG, métropolisation de la régie Eau de Paris, dessaisissement des territoires de la compétence récemment transférée, création d'une compétence ex nihilo à la métropole) ne paraît justifiée ni par le bilan que la Cour tire elle-même de l'organisation actuelle, ni par les gains espérés, qui peuvent être atteints en dynamisant les coopérations entre les acteurs actuels.

Un potentiel immédiat d'optimisation dans le cadre de l'organisation actuelle

La taille et la capacité à faire des acteurs existants sur le territoire de la métropole permettent a contrario d'envisager des progrès rapides, fondés sur des coopérations agiles, dans plusieurs directions.

En matière de performance économique, l'émulation entre les modèles et les opérateurs – qu'ils soient privés ou publics – est le meilleur garant d'un effort continu de maîtrise du prix de l'eau. Comme cela a été illustré pour ce qui concerne l'investissement, chacun peut et doit s'inspirer des meilleures pratiques et adapter ses programmes à ses besoins. La Ville de Paris et Eau de Paris s'apprêtent ainsi à formaliser le choix de s'écarter d'une logique de « grands travaux » et d'approche « quantitative », en associant à la réflexion différentes parties prenantes, et notamment les représentants des usagers ainsi que la communauté scientifique. S'agissant des outils de production, les impératifs de sécurisation, exacerbés par les effets du dérèglement climatique, poussent

à une optimisation fondée non sur l'abandon d'installations mais sur un renforcement des capacités de pilotage de la production et de la distribution et sur une plus grande modularité des usines. Ces progrès sont rendus possibles par la maîtrise par Eau de Paris de l'ensemble de sa filière, sur ses différents vecteurs.

En matière de sécurisation et d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique, les principales autorités organisatrices ont déjà lancé une démarche commune de renforcement de la connaissance sur ces enjeux majeurs. Les études qui seront produites permettront de définir un plan d'action partagé, fondé sur une instruction complète des enjeux et des projets. Parallèlement, les coopérations entre opérateurs sur les interconnexions de secours se poursuivent et s'intensifient. Elles sont aujourd'hui et resteront à moyen terme la meilleure réponse à la question de la sécurisation de l'alimentation de la zone interconnectée.

Sur la coordination des acteurs des petit et grand cycles de l'eau, comme énoncé ci-dessus, il est peu probable qu'un transfert de la compétence « eau potable » suffise à unifier ou simplifier drastiquement les responsabilités. Au contraire, une remise en question, directe ou indirecte, du modèle intégré d'Eau de Paris priverait le territoire métropolitain, et pas seulement la Ville de Paris, d'un acteur présent sur une grande partie du bassin hydrographique, au-delà des limites administratives, de la source au consommateur. Eau de Paris a démontré sa capacité à nouer un réseau de partenariats denses et divers, répondant aux enjeux de la gestion durable du cycle de l'eau tout en poursuivant son action au service du territoire parisien, au travers notamment de la gestion du réseau d'eau non potable et de la défense extérieure contre l'incendie.

Enfin, la recommandation de la Cour revient à proposer de retirer d'autorité aux EPT de la métropole (dont Paris ne fait pas juridiquement partie, contrairement à ce que laisse entendre le texte) la compétence qui leur a été confiée par la loi NOTRe. On peut s'étonner de ce que cette recommandation soit proposée pour insertion dans le rapport annuel alors que le rapport provisoire de la CRC sur l'alimentation en eau potable de la métropole, résultat de l'enquête approfondie menée durant plus d'un an, vient d'être adressé aux opérateurs concernés et n'a pas fait l'objet d'un échange contradictoire avec les EPT eux-mêmes. Une concertation plus approfondie et plus large me semble, en tout état de cause, souhaitable avant que des propositions totalement instruites puissent figurer dans un document aussi attendu que le rapport annuel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX D'ÎLE-DE-FRANCE (SEDIF)

Dans le respect du délai fixé par l'article R. 143-13 du même code, je pense utile de vous faire part des observations suivantes, en adéquation sur l'essentiel avec les constats et recommandations de la Cour :

I. Les EPT ne sont pas le niveau pertinent pour l'attribution de la compétence « eau potable » : la consolidation du service public de l'eau potable du Grand Paris, progressivement construite depuis près d'un siècle par les élus locaux, doit au contraire être intensifiée et accélérée pour construire un service à la hauteur des enjeux et structurer la solidarité entre Paris, la petite et la grande couronne. Dans cette perspective, confier la compétence « eau potable » à la MGP est actuellement la meilleure option possible, tout en veillant à ne pas rompre les mutualisations déjà existantes avec la grande couronne.

Depuis 2008, le SEDIF promeut de manière constante la nécessité d'une approche plus concertée et coordonnée pour la gestion des services d'eau potable de la région capitale, devant aboutir à des mutualisations industriellement intelligentes, dans le respect des choix de gestion de chacun, au bénéfice des usagers.

L'intérêt de la mutualisation de la production (usines, stockage, transport) serait :

- d'organiser l'accès à la ressource en tenant compte des impacts et évolutions anticipées liées au changement climatique ;*
- de renforcer collectivement la sécurité et la sûreté du service de l'eau et faciliter la gestion des crises ;*
- d'optimiser les coûts d'exploitation ;*
- de rationaliser le parc actuel d'installations, mais surtout les investissements futurs, au moment où les filières de traitement vont devoir être adaptées et nécessiter de coûteux investissements, hors aggravation des normes ;*
- de coordonner les objectifs en matière de qualité d'eau.*

Or actuellement, l'attribution de la compétence au niveau des EPT se traduit par des risques avérés de déconstruction faisant abstraction des réalités techniques et économiques.

A l'heure où plus aucune collectivité n'a les moyens de travailler seule, certaines envisagent pourtant de détruire de la valeur en quittant des structures collectives efficaces, pour revenir à une posture de « village

gaulois ». Ce faisant, elles refusent de prendre en considération les lourdes dépenses inutiles que la seule séparation des réseaux d'eau potable entraînerait, conséquence pourtant démontrée par les études récentes menées par les EPT eux-mêmes, et par la CRC Ile-de-France dans son enquête.

Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du SEDIF, à l'inverse de la plus grande mutualisation préconisée par la Cour en regroupant Paris et sa banlieue, qui conduirait à un prix plus bas pour tous, y compris Paris.

La structure de coûts du service public de l'eau, essentiellement fixes, doit conduire au contraire à rechercher toujours plus de mutualisation pertinente permettant d'offrir le meilleur service au meilleur prix.

Ma seule remarque vis-à-vis de la préconisation de la Cour d'affecter la compétence eau potable à la MGP est de veiller ce faisant à ne pas détruire les solidarités plus larges qui existent déjà : le SEDIF, comme le SMGSEVESC, participe de longue date à cette solidarité, en proposant une gestion et un prix unique à toutes ses communes, de la petite comme de la grande couronne.

Compte tenu de l'organisation institutionnelle de l'Ile de France en vigueur, et sur la base du périmètre actuel de la Métropole, le périmètre pertinent pour cette mutualisation est plus large que la seule Métropole. Il correspond à la grande zone dite « interconnectée », avec une population d'environ 9 millions d'habitants.

Comme mentionné dans les observations, le service de l'eau est un service de proximité, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance. De ce fait il paraît hautement souhaitable que les usagers soient représentés par les élus locaux bien identifiés, proches d'eux, réellement décideurs et à l'écoute de leurs préoccupations. Le transfert par la MGP à son tour de la compétence « eau potable » à un ou plusieurs syndicats spécialisé(s) est plus à même de répondre à cet enjeu, en adaptant leur gouvernance pour veiller à maintenir un lien de proximité avec la population à travers les élus communaux.

Sur cette base, affecter la compétence eau potable à la MGP ne peut que faciliter et accélérer les actions de mutualisation initiées entre les grandes autorités organisatrices de petite couronne en aidant à dépasser certaines réticences.

Moyennant la précaution décrite ci-dessus, le SEDIF adhère donc à la conclusion de la Cour d'attribution de la compétence eau potable à la MGP.

II. La MGP, catalyseur des rationalisations nécessaires : construire ensemble, en capitalisant le meilleur de chacun tout en respectant les particularités et les choix de gestion, pour accélérer la mutualisation.

Les initiatives pour instaurer les mutualisations intelligentes se sont intensifiées dans la perspective et depuis la mise en place de la MGP, même si beaucoup (trop) d'énergie a été consacrée à la démonstration de la pertinence des mutualisations existantes, pour convaincre les EPT de l'intérêt de rester membres du SEDIF.

Comme le souligne la Cour, à défaut d'affectation de la compétence à la MGP, la seule voie possible pour définir ces mutualisations et les mettre en œuvre a été la coopération volontaire, et le SEDIF s'est engagé dans une démarche de co-construction.

Le rapport de la CRC a montré que les trois plus grandes autorités organisatrices (Paris, SEPG et SEDIF) ont mis en place chacune avec ses spécificités, un service de qualité, qu'il convient de préserver et de faire progresser. Un premier diagnostic réalisé par le SEDIF a mis en évidence les enjeux pour lesquels une action réellement collective pouvait créer de la valeur pour chacun : la sécurité et la gestion de crises, et à un second niveau, l'accès à la ressource, dans le contexte du changement climatique.

Le partenariat engagé entre services a été initié en commençant par la petite couronne et Paris, avant de pouvoir en élargir le périmètre à la grande couronne (la prise en charge effective de la compétence eau par les nouvelles communautés d'agglomération n'étant impérative seulement au 1^{er} janvier 2020). Ainsi, le SEDIF, le SMGSEVES, le SEPG et Paris ont-ils récemment créé un groupement de commande pour réaliser une étude sur la sécurisation collective de l'alimentation en eau potable, dans la perspective du changement climatique. L'État (le Préfet de région) et l'Agence de l'eau ont été et continueront d'être associés à cette réflexion.

Cette réflexion collective est essentielle pour calibrer et coordonner les approches sur les enjeux actuels et de demain, dans une logique de développement durable, et faire un grand service public de l'eau, reconnu pour l'excellence du service à l'utilisateur, avec une eau d'une qualité irréprochable, répondant aux attentes des consommateurs et les rassurant, pour un prix optimisé.

Elle doit prendre en compte les choix de chacun, et le SEDIF de son côté prévoit d'investir pour encore améliorer la qualité de l'eau en

anticipant les attentes des consommateurs au-delà des obligations réglementaires actuelles « vers une eau pure, sans calcaire et sans chlore » :

- une eau pure : anticiper la perception du risque et la possible évolution des normes en éliminant tous les micropolluants ;

- sans calcaire (moins de 10°F) : source de désagréments et de coûts (entartrage des appareils ménagers, consommation excessive d'énergie et de produits d'entretien, adoucisseurs, eau en bouteille...);

- sans chlore : éliminer toute la matière organique, pour pouvoir ne plus chlorer, comme en Europe du Nord.

Les évolutions de filières (traitement membranaires de finition) se traduiront par quelques centimes de plus sur le prix de l'eau, mais seront globalement créatrices de valeur pour les consommateurs, car permettant de réduire les dépenses induites par le calcaire, bien au-delà du surcoût de l'eau potable. De même ce projet contribuera-t-il à réduire la consommation énergétique globale, la consommation supplémentaire nécessaire pour le traitement collectif de l'eau étant plus que compensée par le meilleur rendement du chauffage de l'eau.

Une seconde ambition est un saut qualitatif en matière de niveau de service aux abonnés et aux consommateurs en facilitant la gestion de leur consommation et de leur facturation, en s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies (télérelevé, objets connectés, ...) et en renforçant les relations directes et interactives entre le service et les consommateurs.

En ce qui concerne la production, la Cour concentre sa réflexion sur le périmètre actuel de la MGP stricto sensu. Elle propose notamment de privilégier le recours aux installations publiques (avec l'abandon des achats d'eau effectués par le SEPG) pour améliorer collectivement le taux d'utilisation de ces unités. Dans cette hypothèse, les collectivités de grande couronne seraient encore plus dépendantes des fournisseurs exclusifs, Suez et Veolia.

Si le SEDIF partage l'objectif de la Cour de maîtrise publique de la production d'eau, notamment pour en contrôler le prix, il estime que la mutualisation de la production doit être renforcée à une échelle plus large, incluant la grande couronne. Il paraît souhaitable que les usagers de cette dernière continuent à en bénéficier, sans se retrouver injustement de l'autre côté d'une frontière, uniquement administrative.

Le préalable en est le retour sous gouvernance publique des unités de production propriétés privées de Suez et de Veolia, desservant aujourd'hui près de 3 millions d'habitants, le plus souvent sans solution

alternative. Faut-il, comme mentionné dans les observations de la CRC, s'interdire de travailler au retour sous gouvernance publique de ces installations, pour que les décisions structurantes de long terme sur la production d'eau potable en Ile de France (accès aux ressources, quantité, qualité, prix, investissements) reviennent totalement entre les mains de l'autorité publique, au prétexte que « les sociétés privées concernées indiquent être opposées à cette perspective » ?

Ce retour ne peut s'envisager qu'avec les futures autorités organisatrices de grande couronne qui dépendent de l'eau produite par ces installations. Cela souligne une nouvelle fois la nécessité, que la réflexion se place à une échelle plus large que le périmètre de la seule MGP.

En parallèle il reste souhaitable de saisir toutes les opportunités pour faciliter la fermeture de petites unités de production obsolètes ou devenant trop coûteuses à exploiter dans une logique de gestion intercommunale, comme récemment Saint-Maur-des-Fossés par adhésion au SEDIF, ou par ventes d'eau en gros, entre services interconnectés.

La Cour relève également que malgré les différences structurelles clairement rappelées, les prix ont commencé à converger, du fait des efforts de rationalisation et d'optimisation engagés par chaque autorité organisatrice sur son périmètre, au regard de ses contraintes propres.

L'optimisation du coût de production d'eau, mis en évidence par la Cour comme une des voies pour permettre un prix moyen de 1,17 €/m³ sur l'ensemble de la MGP, doit être recherché dans cette perspective de maîtrise publique de l'ensemble de la production, y compris celle aujourd'hui propriété privée de Suez ou de Veolia.

Le projet de relier entre elles dans une approche réellement collective toutes les usines existantes méritant d'être conservées, c'est à dire en mettant à niveau les interconnexions actuelles et en les complétant, comme le suggère la Cour, pourrait également favoriser l'optimisation économique recherchée, le prix élevé de fourniture d'eau en gros par les usines privées étant expliqué par le prix de la sécurité.

C'est le projet de « Ring de l'eau » promu par le SEDIF, qui vise à permettre une garantie d'alimentation en eau potable à la hauteur des enjeux de la région capitale, dans le contexte du changement climatique, de toujours mieux satisfaire les consommateurs et de contribuer un prix maîtrisé par les autorités publiques.

Ces projets feront du service de l'eau du Grand Paris un service d'excellence au service de ses usagers pour un coût optimisé, vitrine du savoir-faire français en matière d'eau potable.

III. Les élus locaux ont démontré leur capacité à développer et mettre en place un service public de grande qualité, pour un prix maîtrisé.

La mise en place d'une gouvernance pertinente et adaptée est un prérequis, et la Cour identifie dans son rapport quelques axes rejoignant les propositions du SEDIF.

La Cour le constate à plusieurs reprises : les élus locaux ont mis en place un service public de l'eau de grande qualité, respectueux des choix de chacun, géré en responsabilité dans toutes ses composantes (qualité de l'eau, sécurité et sûreté, qualité de service, renouvellement responsable du patrimoine,...) pour un prix et un niveau d'endettement maîtrisés.

Démonstration est ainsi faite qu'ils sont capables de piloter et faire évoluer ce service essentiel à nos concitoyens et au développement de l'aire métropolitaine parisienne.

Il est fondamental que cette expertise publique et ce savoir-faire soient reconnus et conservés, pour assurer un pilotage de ce service de proximité, comme l'indique la Cour elle-même, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance.

Vous remerciant d'avoir porté l'éclairage de la Cour sur ce service peu reconnu car bien géré, j'appelle en conclusion de mes vœux à ce que les démarches engagées, notamment à l'initiative du SEDIF, pour doter l'aire métropolitaine parisienne du service public de l'eau à la hauteur de ses enjeux puisse s'enrichir de vos recommandations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX DE LA PRESQU'ÎLE DE GENNEVILLIERS (SEPG)

Comme le code des juridictions financières le permet (articles L. 143-8 et R. 143-13), veuillez trouver ci-dessous la réponse du Syndicat des Eaux de la Presqu'île de Gennevilliers.

Le chapitre II-C synthétise les enjeux, induits par le changement climatique, que les services publics de l'eau doivent conquérir.

Il s'agit en fait du sujet de la ressource : sa disponibilité et sa qualité.

Que ce soit dans le rapport « Eau potable et assainissement : à quel prix ? » du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable de février 2016, ou dans la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie en date de décembre 2016, ou encore dans le SDAGE Ile de France 2016-2020, les conclusions sont claires et sans appel : les eaux de surface vont se raréfier, surtout au moment des étiages en diminuant de près de 30 %, et les pollutions, qu'elles soient diffuses ou en en cours de réglementation, vont augmenter.

Ce constat et ces enjeux sont totalement partagés par notre syndicat.

Pour le SEPG, l'enjeu capital se situe donc bien autour du cycle de l'eau, petit et grand cycle, et nécessite des acteurs publics une approche commune relevant de l'intérêt général, de la santé publique et de la continuité de service en temps de crise.

En revanche, nous ne pouvons pas souscrire à la conclusion du rapport qui propose de s'appuyer sur l'opportunité de la métropolisation de la compétence eau pour redéfinir la gouvernance.

Le rapport présente tout d'abord le morcellement des compétences - d'ailleurs restreintes dans la présentation à l'eau potable et à la GEMAPI dans la mesure où le cycle de l'eau concerne aussi l'assainissement et l'urbanisme - qui nuirait à la mise en cohérence de l'action publique pour répondre aux enjeux du changement climatique.

Le SEPG a d'ores et déjà construit son positionnement autour de la solidarité entre autorités publiques et dans le débat constructif, ce que le rapport nomme la « coordination volontaire ».

C'est l'état d'esprit du syndicat : construire ensemble, pour l'intérêt général, une réponse globale aux enjeux de la ressource.

C'est bien cela qui anime le SEPG et qui le place d'ailleurs en " moteur", puisqu'il en a été à l'initiative, du groupement de commandes que vous citez, avec pour outil ce que nous appelons la Fédération Francilienne des Autorités de l'Eau (notée 2FAE par la suite). Il n'est donc pas, pour notre syndicat, nécessaire de construire encore une nouvelle structure pour répondre aux enjeux de la ressource.

Le rapport argue ensuite sur la perspective d'une diminution du prix de l'eau selon des marges de manœuvre, différentes pour les 3 entités.

Même si l'analyse qui est faite est pertinente et source de conseils pour chacune des autorités, il nous semble ici à nouveau que la constitution

d'une entité administrative unique ne pourra que traiter séparément chaque cas, comme pourrait le faire chaque entité indépendamment, ce qui nous laisse interrogatifs sur la valeur ajoutée de cette nouvelle entité.

Sur la mutualisation des risques, et donc des unités de production, il nous semble important de rappeler que le SEPG est dans une situation différente que celle du Syndicat des Eaux d'Île de France ou d'Eau de Paris.

En effet, le SEPG a la particularité de ne posséder qu'une seule usine sur son périmètre et d'avoir des conventions d'achats d'eau et de garantie en toutes circonstances en complément. Autrement dit, les conventions d'achats d'eau du syndicat lui permettent de s'adapter aux diminutions des consommations, sans générer de surcapacité de production.

Le SEPG n'a ainsi pas de difficulté à financer ses coûts fixes de production puisque ceux-ci s'adaptent au gré des renouvellements des conventions, au profit des usagers et de la défense des investissements publics passés. La stratégie de concurrence, sous-entendue commerciale, ne concerne pas le SEPG étant placé en position « d'acheteur » et non de « fournisseur ».

Les élus du SEPG sont déjà dans l'esprit de solidarité et de soutien avec les autres autorités organisatrices de l'eau puisqu'il a été fait le choix de diversifier nos fournisseurs en faisant entrer un partenaire public, alors que cela était moins rémunérateur pour le syndicat, mais plus solidaire des investissements industriels déjà effectués.

Cette position est très efficace et protectrice des usagers et des autorités organisatrices puisque que le SEPG a pu proposer un prix de l'eau baissé de 24 %. Cette position a aussi permis au Syndicat des Eaux d'Île de France - qui l'a d'ailleurs précisé dans sa délibération- de faire baisser à nouveau par la suite son prix de l'eau de 0,10€/m³ sur sa première tranche.

La mutualisation des risques et des capacités de production est donc déjà en cours, sans que la compétence eau soit métropolisée.

Le SEPG reconnaît le particularisme de l'organisation du service public de l'eau sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris et plus largement sur l'Île de France, particularisme, comme vous le soulignez, lié à l'histoire.

Cette histoire s'est construite à partir de ressources différentes, de qualités d'eaux prélevées différentes, de choix de techniques de filières différents, de choix de productions ou d'achats d'eau différents. Les prix de

productions sont néanmoins déjà très proches pour les 3 entités concernées. La différence se fait surtout autour du prix de la distribution, pour des raisons techniques qui sont très bien détaillées dans votre rapport (réseaux en galerie, compacité du réseau, nombre d'abonnés au kilomètre, etc.).

Mais les capacités ne peuvent pas simplement s'additionner et le prix de l'eau ne pourra s'harmoniser à la baisse par simple application d'une règle de trois.

Commencer par un métropolisation de l'eau n'aura donc pas d'effet immédiat sur ces paramètres qui ne relèvent pas des conditions organisationnelles des services.

En revanche, les investissements nécessaires à l'harmonisation « métropolitaine » du service pèseront immédiatement sur le prix du service à l'utilisateur, à commencer par la réalisation d'intercommunications suffisantes pour l'échange de volumes nécessaires à chacun ou par l'harmonisation des traitements permettant la distribution d'une même qualité d'eau aux usagers.

Le SEPG croit donc plus à un nécessaire travail en amont entre Autorités Organisatrices existantes pour permettre une émergence de la solidarité métropolitaine des acteurs de l'eau potable.

Le SEPG, en ayant fait le choix de faire appel à un tiers pour porter sa garantie plutôt que de surinvestir inutilement sur son patrimoine industriel, s'est placé historiquement en position de discussion, d'échange et de collaboration tout en respectant les organisations de chacun (privé/public, délégation de service public/régie).

Il est certes nécessaire d'avoir un niveau global de concertation et de mise en synergie des stratégies publiques de sécurisation et de maîtrise financière des services publics de l'eau.

Le SEPG construit la 2FAE dans ce but, pour partager les enjeux de la ressource et trouver des solutions collectives et pour travailler sur la sécurisation autour des interconnexions et donc construire une stratégie commune de résilience et de solidarité, autrement dit d'échange d'eau.

Mais en respectant les choix organisationnels et industriels de chacun.

Pour le SEPG, un métropolisation de la compétence eau n'est ni nécessaire et ni efficiente. Une "centralisation" au sein d'un nouvel organe métropolitain supplémentaire de gestion ne s'impose pas. Les outils le permettant existent déjà.

De plus, ce travail reposant sur la prise en compte du grand cycle de l'eau ne semble pas compatible avec un périmètre administratif de la Métropole du Grand Paris. Les ressources en eau, les champs captants, les usines de production se situent sur un territoire dépassant largement le périmètre de la MGP.

Bien entendu, le SEPG ne conçoit en aucun cas un travail isolé des élus sur ce sujet. Les enjeux de la ressource provoqués par le changement climatique nous imposent la co-construction d'une solution innovante avec l'ensemble des acteurs concernés : État, Région, MGP, Départements et Entités Organisatrices du service de l'eau. Notre 2FAE peut être un outil de ce dispositif, une structure de concertation ou de coordination métropolitaine qui peut être mise en place très rapidement. Les travaux issus de ces échanges devront être examinés et approuvés par les élus mandatés pour gérer ce service de l'eau.

Au-delà de ces conclusions, vous comprendrez que les élus que nous sommes ne peuvent s'empêcher de s'interroger sur une recommandation faite à l'État de s'engager vers une métropolisation de la compétence eau alors que la décision en revient aux élus, que le législateur a obtenu lors de l'examen des Lois MATPAM et NOTRe que le bloc de compétences eau et assainissement soit transféré aux Établissements Publics Territoriaux, que le Parlement a voté dans ce sens. Comme il est possible de s'interroger aussi sur le constat dressé par la Chambre Régionale des Comptes jugeant "inefficients" les périmètres des EPT dans la gestion du service public de l'eau alors que ceux-ci ont été dans certains cas - notamment dans les Hauts de Seine - imposés par l'État aux élus qui en préconisaient de plus pertinents.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SUEZ EAU FRANCE

Remarque liminaire

Dans le contexte actuel (novembre 2017) d'évolution possible de la Métropole du Grand Paris, la question de l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine est en débat. Elle revêt une dimension fondamentale pour la soutenabilité et le développement de ce territoire. Dans le cadre de l'insertion destiné à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des Comptes, Suez souhaite partager son expérience d'opérateur de l'eau en région parisienne depuis plus de 80 ans (3 millions d'habitants desservis)

et dans différents pays dont les Etats Unis (2,5 millions d'habitants desservis dans la région de New York).

I. Un système d'Alimentation en Eau Potable au service des territoires et de leur développement.

Le système francilien d'alimentation en eau a fait ses preuves et a su s'adapter aux besoins et aux contraintes des territoires.

La gestion de l'eau potable de l'aire métropolitaine est jugée comme étant très satisfaisante. Depuis des décennies, elle accompagne le développement des territoires - première couronne puis deuxième et troisième couronne – avec un niveau de performance très élevé, comparable aux meilleures références mondiales.

L'alimentation en eau des populations n'a jamais été mise en péril quels que soient les évènements (sécheresses en 1976 ou 2009 – inondations, pollutions, etc...).

Le système d'alimentation en eau a fait largement ses preuves sur l'ensemble de son périmètre.

Diversité, pluralité et performance du système métropolitain.

La gouvernance de l'eau a progressivement évolué et comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes (la Chambre), les collectivités ont su éviter l'émiettement constaté sur le reste du territoire français. Seules trois entités organisatrices desservent 7,2 millions d'habitants avec pour chacune un mode de gestion différent : délégation de service public, régie intéressée ou entreprise publique.

La convergence des tarifs soulignée avec pertinence par la Chambre montre que la diversité des modes de gestion et d'organisation de la production ne sont pas des déterminants à la définition du prix de l'eau. Au contraire, cette diversité et les mises en concurrence régulières ont renforcé l'émulation entre entités et entre délégataires pour conduire l'ensemble des acteurs vers une excellence reconnue. Chaque entité est une référence tant pour la qualité de l'eau distribuée, la performance des réseaux de distribution que pour la fiabilité de l'alimentation jamais mise en défaut.

Le contrat de délégation conclu en 2015 entre le Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers (Sepg) et Suez en est une illustration. Il résulte d'une ambition de la collectivité visant à construire un service de l'eau de référence européenne en offrant notamment dès 2018 à ses 600 000 habitants une eau adoucie et le meilleur rapport qualité prix de l'Ile de France grâce aux économies que l'eau adoucie apporte à chaque foyer. A

la suite de quoi, le Sedif a engagé un projet d'eau adoucie et baissé en 2017 son tarif de l'eau de 10 centimes pour se rapprocher du tarif du Sepg. Personne ne doute que cette spirale vertueuse va se poursuivre notamment grâce à la transformation numérique.

II. De nouvelles exigences d'ores et déjà anticipées

Toutes les installations de production sont nécessaires à la résilience de l'aire métropolitaine

La capacité des installations ne peut pas être évaluée à l'aune du taux d'utilisation des installations mais bien au regard d'une part des pointes de consommation - dont le juste dimensionnement est apprécié à 1,7 fois la consommation moyenne – d'autre part en fonction des risques auxquels le territoire doit faire face (défaillance ou simples arrêts pour maintenance des usines, ruptures des conduites de transport, pollutions accidentelles des ressources, étiages sévères, inondations, etc.). En l'espèce, le développement attendu du Grand Paris, le changement climatique et son impact sur des ressources fragiles conduisent à prévoir des redondances dans les principales usines. Le dimensionnement des installations n'est donc pas affaire de simple arithmétique.

Dans ce contexte, la faible économie qu'apporterait la suppression d'une unité de production pèse peu dans une analyse risques /opportunités.

De plus, le dimensionnement de la production sur un large périmètre doit aussi être vérifié à l'échelle de chaque territoire. Là encore, l'arithmétique des capacités des installations ne s'applique pas car, du fait de la configuration historique des réseaux, l'eau produite en un point ne peut circuler librement d'Est en Ouest ou du Nord au Sud sauf à réaliser des investissements aussi coûteux qu'inutiles. La production de l'eau ne peut être dissociée des réseaux de transport.

Le choix du Sepg en matière de fourniture d'eau en gros en est une bonne illustration. Après appel d'offres lancé en 2014 auprès des potentiels fournisseurs, le syndicat a fait son choix (en dehors d'un second critère de qualité d'eau) selon le niveau de sécurité et les quantités que les candidats étaient capables de fournir. La solution de Suez reposait sur trois usines (Villeneuve-la-Garenne, Aubergenville, Le Pecq) et deux adductions principales. Elle était en mesure de fournir le niveau de sécurité exigé (100 % des besoins totaux de pointe à tout moment) et les quantités requises. Elle présentait les meilleures conditions techniques et économiques.

Cela démontre que la réalité des infrastructures doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de reconfigurer un schéma technique

d'alimentation en eau. La Chambre omet ce principe de réalité en proposant d'affecter certaines ressources publiques à l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine et d'en supprimer d'autres comme celles de Suez qui concourent de manière indispensable à son alimentation. La contrepartie oubliée par la Chambre est une transformation en profondeur très coûteuse des réseaux (plusieurs centaines de millions d'Euros) et sans bénéfice pour l'utilisateur.

La gestion des inondations de 2016 a montré un haut niveau de sécurité des installations

La question des inondations est un sujet pris en compte de longue date tant par les entités organisatrices que par Suez. Celle-ci a été à partir de 2006 la première à adapter et concevoir ses usines de production pour faire face à la crue de 1901 plus un mètre. Aujourd'hui, toutes les grandes usines de région parisienne ont intégré cette réalité.

La ressource en eau est gérée au-delà du périmètre de la Métropole

Il est naturel de rapprocher ce que l'on a coutume d'appeler le petit cycle de l'eau (les infrastructures eau et assainissement) du grand cycle de l'eau dans le cadre de la politique que portent les instances de bassin et ses parties prenantes dont la Métropole du Grand Paris. C'est dans le périmètre des bassins et des sous bassins que se jouent les enjeux de la ressource et des milieux aquatiques sur des périmètres plus larges que ceux de la Métropole (définition des prélèvements maximum sur une nappe comme celle des calcaires de Champigny en Seine et Marne par exemple). Cette organisation est aujourd'hui parfaitement opérante, pertinente et performante.

La mutualisation des risques et des infrastructures

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, les acteurs de l'eau, comme ils l'ont fait par le passé, se doivent d'améliorer les systèmes actuels pour faire face régulièrement à de nouveaux enjeux.

Cette prise en compte se traduit par des interconnexions de secours calibrées répondant aux besoins réciproques des entités organisatrices et non par des investissements inopérants et coûteux.

Dans ce contexte, la suppression du recours aux ouvrages de production de Suez proposée par la Chambre paraît bien théorique alors que :

- Morsang-sur-Seine (qui alimente T11), vigie de Seine amont, est la seule usine en amont de l'agglomération et de ses pollutions potentielles,*

- *Les usines en aval de Paris (qui alimentent le Sepg) assurent un approvisionnement en eau souterraine très utile au mix-ressources et donc à la résilience globale du système dans la zone dense de l'aire métropolitaine.*

Ces usines sont également nécessaires à l'alimentation en eau des communes qui ne font pas partie à ce jour de la Métropole du Grand Paris mais qui pourraient l'être dans un périmètre plus large. Elles trouvent leur équilibre économique dans le schéma actuel d'alimentation.

Ces dimensions s'ajoutent aux logiques d'organisation, de dimensionnement et de maîtrise des risques des réseaux de transport et de la distribution qui ont structuré historiquement les réseaux.

Des possibilités d'optimisation

La Chambre met en évidence des pistes d'optimisation au sein de chaque entité. Chacune d'entre elles aura à cœur de mettre en œuvre ces recommandations dans un souci d'amélioration permanent.

Suez partage par ailleurs les propositions de la Chambre sur les missions et actions de la Métropole pour une meilleure prise en compte des enjeux du grand cycle de l'eau (notamment à travers sa compétence Gemapi) et de l'adaptation au changement climatique :

La protection et la préservation des ressources, le maintien de la qualité des eaux de rivières et le soutien d'étiage à partir des grands lacs de Seine,

Une coordination renforcée de opérateurs de l'eau à l'échelle régionale en cas d'inondation ou de crise (menace sur la quantité ou la qualité de l'eau) pour mieux sécuriser l'approvisionnement en eau,

Le renforcement des interconnexions entre entités visant à mieux mutualiser les secours.

III. Une Métropole stratège

Comme cela a été rappelé en introduction, les missions et le périmètre de la Métropole sont en débat et peuvent être amenés à évoluer.

Pour Suez, la taille optimale d'un service public de l'eau se situe entre 500 000 et 1 million d'habitants. Ce dimensionnement combine des moyens opérationnels suffisants pour garantir la continuité du service, des structures légères et la nécessaire proximité vis-à-vis des usagers.

La prise de compétence eau par la Métropole pourrait conduire dans le cas d'un élargissement de la Métropole jusqu'aux limites de la Région à la création d'un grand service alimentant selon les scénarios

entre 9 et 12 millions d'habitants. Le risque de perte de proximité nécessaire à l'exécution du service public de l'eau serait alors très fort.

La complexité et la diversité des enjeux comme des infrastructures (de la zone dense interconnectée aux petits services ruraux autonomes) sont incompatibles avec une entité organisatrice unique. Elle risquerait de générer en outre des coûts supplémentaires sans valeur pour l'utilisateur.

Les entités organisatrices actuelles ont fondé leur légitimité au cours des dernières décennies. Leur pluralité est gage d'émulation bénéfique pour les usagers.

La situation de l'aire métropolitaine de New York où Suez dessert en eau 2,5 millions d'habitants peut éclairer aussi le débat sur l'organisation d'un service d'eau d'une grande métropole. Si comme le décrit la Chambre, le service de l'eau de la Ville de New York est administré par une agence de la mairie, les communes en périphérie disposent de leur propre service d'eau qui peut être géré en régie ou bien se situer dans le "système régulé" (les infrastructures sont la propriété d'un gestionnaire privé) ou encore se situer dans le "système non régulé" semblable à une délégation de service public.

Les Régulateurs d'État favorisent l'intégration des petits systèmes d'eau par les opérateurs privés afin d'assurer un service uniforme à un prix compétitif.

L'organisation de l'eau de l'aire métropolitaine de New York est donc proche de la situation de l'aire francilienne.

A notre avis, la Métropole du Grand Paris doit être une Métropole stratège qui fixe les grandes orientations de la politique de l'eau pour garantir la soutenabilité, la résilience et le développement du territoire métropolitain.

La Métropole doit construire un cadre institutionnel qui permette de renforcer les coopérations entre entités organisatrices et de faire progresser un système éprouvé, résilient et performant.

Quel que soit le périmètre de la Métropole, les EPT et EPCI doivent rester le lieu d'exercice de la compétence eau. La Métropole doit en effet laisser l'exécution du service aux entités organisatrices en place à qui les EPT et EPCI ont transféré leur compétence.

IV. Compléments

Réponse de Suez au chapitre III-B-1-a) relatif aux frais de siège

L'existence et la matérialité des frais de siège ne peuvent être contestées

La matérialité de ces charges et leur imputation sont parfaitement établies. Dans la pratique, les frais de siège correspondent à des missions régaliennes pour s'assurer que les normes, règlements et règles établis sont respectés ainsi qu'à des missions de support sur des enjeux techniques, opérationnels ou organisationnels. Ces charges recouvrent des prestations comme les ressources humaines, la communication, la fiscalité, la direction financière et juridique, la direction technique et les achats.

Le tarif du délégataire intègre ces charges qui sont détaillées et débattues lors de la mise en concurrence du service délégué. Le niveau adéquate de ces charges conditionne la compétitivité de l'offre commerciale. Par ailleurs, ces prestations existent dans tous les services d'eau qu'ils soient délégués ou en régie.

Réponse de Suez au chapitre II-B relatif aux investissements

Les investissements doivent être analysés selon l'organisation et la performance des services. Ainsi, le taux d'investissement du Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers ne peut valablement être comparé à ceux des autres maîtres d'ouvrages sans tenir compte des investissements de production transférés en partie au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau et des investissements réalisés par le Syndicat. Avec ces corrections, le montant des investissements ramené aux ventes d'eau est au même niveau que celui du Sédif.

Le taux de renouvellement des réseaux n'est pas un critère suffisant pour évaluer la politique patrimoniale. Il doit être rapporté à l'âge moyen des réseaux, à la politique d'exploitation, à la qualité des moyens associés qui permettent de suivre le fonctionnement du réseau (détection automatique des fuites, modèle de vieillissement associé aux approches de priorisation des canalisations à renouveler, etc.) et d'arbitrer objectivement entre entretien et renouvellement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR-GÉNÉRAL DE VÉOLIA

Dans le contexte des enjeux à venir pour la métropole du Grand Paris, ce rapport est un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que la production et la distribution d'eau potable est un des piliers du développement d'un territoire comme celui de la métropole.

Vous trouverez ci-dessous ma réponse à votre insertion destinée à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des comptes. En premier lieu, je vous remercie de m'avoir sollicité en tant que président directeur général de Veolia et tiens à saluer la qualité de vos analyses.

Je souhaite toutefois mettre en avant trois points principaux qui feront chacun l'objet d'un développement dans la suite de ma réponse:

- sur les capacités de production: bien qu'un coefficient de 1,7 (rapport entre la capacité théorique des ouvrages et la consommation moyenne annuelle) puisse apparaître exceptionnel, nous avons connu au cours de l'été 2017 un coefficient de pointe journalier de 1,5. Dans un contexte de réchauffement climatique et afin de tenir également compte des indisponibilités permanentes pour maintenance et du risque toujours existant de pollution d'une rivière, le coefficient actuel de pointe de 1,9 garantit un approvisionnement permanent en eau dans des situations extrêmes ;

- sur la rémunération du délégataire : celle-ci est liée aux performances du délégataire et aux risques encourus. Elle est encadrée par des dispositions contractuelles ;

- sur les frais de siège : la contribution du groupe Veolia est la garantie pour la Collectivité d'avoir accès, conformément aux attentes qu'elle a exprimées depuis le début du contrat, à un savoir-faire et à une expertise indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. Facturer ces frais de siège est enfin une obligation juridique et fiscale.

Les surcapacités de production

Le 21 juin 2017, pic de chaleur sur l'ensemble de la région parisienne, la consommation sur le SEDIF a été de 1,5 fois la consommation journalière moyenne. Ainsi, un coefficient de pointe exceptionnelle de 1,7 représente une sécurité raisonnable, surtout dans un contexte de réchauffement climatique. Par contre, la capacité nominale doit être encore supérieure car une partie des installations est toujours en travaux ou maintenance, diminuant de fait la capacité opérationnelle. Par ailleurs, des marges de sécurité doivent être prises en cas de pollution de

rivière, en particulier sur la Seine où il y a le plus d'usines de production d'eau potable.

Par conséquent, le coefficient de 1,9 ne représente pas une sécurité excessive.

La rémunération

La rémunération du délégataire est fonction de sa performance et des risques assumés. Elle a évolué positivement en 2014 et 2015 et, suite à la réalisation de certains risques, a chuté de 37 % en 2016. En tout état de cause le contrat prévoit un plafond de la rémunération qui n'a été atteint qu'une année et il y a lieu de rappeler que si les gains avant pénalités sont plafonnés, les pertes ne le sont pas.

Le mécanisme contractuel particulièrement exigeant met en risque le délégataire sur une part substantielle de sa rémunération dans l'hypothèse où il n'atteindrait pas ses objectifs.

Si le délégataire atteint 100 % de la qualité de service, l'usager bénéficie alors pleinement des performances du service par une qualité optimale. Dans ces conditions, il est normal que le délégataire, qui a atteint tous les objectifs définis contractuellement, perçoive son entière rémunération. Ce mécanisme est d'ailleurs parfaitement cohérent avec une observation de la Cour des comptes qui relevait dans son rapport annuel 2011 que « de plus, certains contrats contiennent, conformément aux préconisations de la³¹⁰ Cour, des clauses de mesure de la performance assorties de dispositifs d'intéressement du délégataire » [soulignement ajouté].

Au-delà de ses propres performances, les risques supportés par le délégataire sont nombreux et caractéristiques d'une gestion du service aux risques et périls ainsi que d'une rémunération « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». Il s'agit notamment :

- du risque volume, alors que la distribution de l'eau potable est une activité dont les charges fixes sont significatives ;
- du risque climatique (épisode de gel, épisode de crues, fortes pluies, etc.) ;
- du risque technique (défaillance d'équipements par exemple) ;
- ou encore des risques sanitaires (qualité de l'eau), environnemental (pollution par des rejets en rivière, travaux en réseau, etc.) ou d'intrusion (physique ou informatique).

³¹⁰ Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur à la date de conclusion de la délégation de service public.

L'année 2016 vient illustrer plusieurs de ces risques avec une baisse des volumes vendus et l'augmentation des besoins en produits chimiques pour le traitement de l'eau suite à la forte crue du mois de juin. La rémunération de 2016 a été ainsi de 12,8 M€, en retrait de 37 % par rapport à 2015, et ce avant même la baisse supplémentaire de 10 centimes applicable au 1er janvier 2017.

À cela s'ajoute que si dans une régie, la réalisation de ces risques peut être répercutée a posteriori dans le tarif à l'usager, tel ne peut par principe jamais être le cas dans un contrat de délégation de service public: le délégataire s'est engagé contractuellement sur un tarif et sur son évolution sur la durée du contrat, ce qui traduit une véritable prise de risque par le délégataire.

La négociation triennale

Il y a de lieu de rappeler que l'objectif de la renégociation contractuelle triennale est de « tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service ».

La procédure de révision ne peut donc pas avoir pour finalité de revoir la rémunération du délégataire pour le seul motif que selon telle ou telle analyse, elle serait jugée excessive alors que conforme au contrat.

Marges sur prestations ou travaux confiés à des filiales du délégataire

La sous-traitance fait l'objet de consultations préalables en application de l'article 21 du contrat de Délégation qui prévoit, pour tout achat annuel supérieur à 90 k€, une consultation d'au moins 3 fournisseurs, dont a minima 2 extérieurs au Groupe.

La possibilité de sous-traitance (pour des montants annuels supérieurs à 90 000 € HT) sans mise en concurrence est quant à elle restreinte aux seules prestations définies en annexe 37 du contrat de délégation, qui doivent faire l'objet d'une étude de marché annuelle démontrant la pertinence des coûts. Ces procédures sont auditées annuellement et de façon très poussée par le SEDIF.

La justification des frais de siège

Dans le contrat de délégation, les frais de siège ont été fixés forfaitairement à 2,9 % des produits des ventes d'eau. S'agissant d'un forfait, aucun justificatif formel n'était contractuellement demandé jusqu'à l'avenant de 2016. Ce point ne signifie pas en revanche que les prestations n'étaient pas rendues ni que les frais de siège n'étaient pas justifiés.

Cette contribution du Groupe est indissociable et garante de l'accès à un savoir-faire et à une expertise mondiale indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. On imagine mal a contrario le

SEDIF confier son service à un petit prestataire qui ne saurait pas s'adosser à une telle expertise.

Le dossier de consultation stipulait :

« Les charges du service seront comptabilisées hors taxes et comprendront (énumération non limitative) notamment : (...)

o (...) la part des frais généraux de la Société Mère du délégataire imputé au service. Cette part sera dimensionnée pour chaque exercice par un pourcentage des produits de la vente d'eau aux abonnés « part délégataire » pour l'exercice considéré »

Les candidats à la délégation proposeront un pourcentage de frais généraux fixe sur la durée de la délégation assis sur les produits de ventes d'eau aux abonnés « part délégataire ». Ce pourcentage ne pourra excéder 3,5 %. »

Le SEDIF a donc considéré comme indispensable et profitable au service que Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux s'engage à apporter à la société dédiée tous les moyens nécessaires à garantir la continuité du service public et à demeurer parfaitement solidaire des engagements incombant à la société dédiée.

Ces moyens sont indissociables des ressources et compétences mutualisées au sein du Siège. Sans multiplier les exemples à l'infini, il n'y aurait pas de sécurité financière sans l'action quotidienne des Directions Financières pour communiquer des informations aux bailleurs de fonds et négocier avec eux. Il n'y aurait pas l'assurance d'un service techniquement à la pointe sans d'une part des dépenses de recherche et développement, mais aussi différents services techniques en charge de traduire celles-ci en doctrine d'exploitation, en plans de performance ou encore de gestion de crise. Il n'y aurait pas non plus la possibilité d'organiser des mobilités des hommes et des femmes, tant pour garantir la présence de professionnels expérimentés que pour offrir des opportunités de carrière à tout agent qui le souhaite.

Veolia Eau d'Ile-de-France (VEDIF) profite donc très concrètement de la structure du Groupe Veolia pour les prestations listées dans une convention d'assistance conclue avec sa maison mère.

S'il est possible de lister les prestations effectuées, il est en revanche souvent impossible d'en individualiser la réalisation DSP (Délégation de Service Public) par DSP. Sans multiplier les exemples, on peut prendre le cas du service RH du Groupe Veolia, qui négocie avec les organisations syndicales les accords applicables à l'entreprise et conduit la Négociation Annuelle Obligatoire pour l'ensemble de l'unité économique et sociale dont VEDIF fait partie. De fait, la totalité de l'activité du service RH du

Groupe Veolia s'effectue au bénéfice de ses composantes, dont VEDIF, sans qu'il soit matériellement possible d'établir des justificatifs DSP par DSP pour une prestation de cette nature.

Pour cette raison, il est généralement admis de procéder par application de clefs de répartition (comme par exemple tout ou partie du chiffre d'affaires).

En d'autres termes et pour résumer, ces frais correspondent à des missions mutualisées qui peuvent parfaitement être décrites et dont il est généralement admis qu'elles ont vocation à voir leurs coûts affectés par des clefs de répartition. Et, au-delà, facturer ses frais de siège à ses filiales est même pour Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux une obligation tant juridique que fiscale.

Suite à l'avenant au contrat de délégation de 2016, la description et la valorisation de la contribution du groupe feront l'objet d'un rapport annuel du délégataire plus détaillé à compter de l'exercice 2017. Un exercice préparatoire mené en 2017 sur l'exercice 2016 présente ainsi, dans un rapport d'environ 500 pages, plus de 150 de ces prestations d'appui du groupe, ce qui démontre bien la matérialité et l'importance des prestations effectuées.

Il est exact que les régies ne supportent pas de charges mutualisées sous forme de frais de siège présentés comme tels³¹¹. En revanche, certaines charges se retrouvent pour partie dans les charges de la régie pour des prestations de nature équivalentes, soit sous forme de moyens propres, soit sous la forme d'achats de prestations auprès d'experts (avocats, bureaux d'études, conseils financiers...), par exemple pour la veille réglementaire, la relation avec les administrations et organisations professionnelles, les achats. Pour une autre partie, elles n'apparaissent pas car la régie ne bénéficie pas du savoir-faire d'un grand groupe. C'est le cas par exemple de la R&D, des organisations d'échanges des meilleures pratiques internationales, de la gestion des parcours professionnels pour bâtir les meilleures expertises, etc.

³¹¹ On peut toutefois souligner que la question d'une meilleure prise en charge par les régies d'une quote part des frais mutualisés avec d'autres services se pose, puisque que dans son rapport public de 2015, la Cour des comptes regrette que "Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre d'une part, le budget principal, et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative (...)"