

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE MIDI-PYRENEES**

N/réf. : GO335101

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA DELEGATION
DES SERVICES PUBLICS DE L'EAU ET DE
L'ASSAINISSEMENT DE LA VILLE DE TOULOUSE
DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES

**DELEGATION DES SERVICES PUBLICS
DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT
DE LA VILLE DE TOULOUSE**

Plus d'une décennie après que la ville de Toulouse ait confié à la CGE la concession des services publics de l'eau et de l'assainissement, on peut constater aujourd'hui le maintien d'un prix relativement modéré de l'eau pour les consommateurs.

Toutefois, un mode de facturation visant une application plus rigoureuse des tarifs aux périodes de consommation apparaît souhaitable.

Se situant à un excellent niveau par comparaison au plan national, le taux de rendement de distribution d'eau potable accuse cependant depuis 1993 une légère diminution annuelle apparente. Ceci a donné lieu à diverses explications techniques du concessionnaire : au-delà des inévitables imprécisions statistiques mises à jour en cours d'instruction, la chambre estime que le délégant et le délégataire ont tout intérêt à disposer d'un indicateur fiable reposant sur des méthodes de relevés communs et stables d'une année sur l'autre.

La nécessaire modernisation de la station d'épuration a été engagée sur la base de choix économiquement pertinents quant aux filières de valorisation ou d'élimination des boues résiduelles.

Si les clauses du contrat conclu à l'origine ont bien été appliquées, la chambre n'en estime pas moins que deux catégories de charges pèsent de manière contestable sur le prix de l'eau. D'une part, des baisses des tarifs de base auraient pu être négociées avec le concessionnaire lors du rééchelonnement des emprunts effectué entre 1996 et 1998 par la ville elle-même avec ses banquiers : les contreparties qui auraient été obtenues par ailleurs n'apparaissant pas clairement. Il pourrait en être de même, en échange de l'éventuelle suppression — dans le prolongement de la loi du 2 février 1995 prohibant le versement de droits d'entrée par les délégataires — du paiement par la CGE de la redevance annuelle de 6,3 M€ que se partagent à parts égales et sans contrepartie clairement identifiée, la ville et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Il est vrai que dans ce cas, et toutes choses égales par ailleurs, c'est alors sur le contribuable local que serait reportée la perception d'une ressource équivalente.

Les compte-rendus financiers annuels produits par la CGE comportent d'importantes surévaluations des charges calculées révélant la nature de ces récapitulatifs, qui n'ont pas le caractère de documents comptables, certifiés et fiables, mais sont des constructions établies, au moins pour certains aspects importants, sans véritable souci de permanence des méthodes et dont le fondement n'apparaît pas solidement constitué. De même, les dépenses imputées par l'exploitant au compte spécial destiné à garantir le financement des travaux de renouvellement et d'amélioration des ouvrages d'assainissement s'avèrent excessivement majorées. Un calcul effectué par la chambre sur la base de méthodes lui paraissant plus équitables et plus claires fait apparaître un résultat réel au moins à l'équilibre alors que le compte-rendu financier fait ressortir un déficit apparent.

En dernier lieu, les procédures de contrôle existantes méritent d'être complétées par la mise en place, par les autorités délégantes, d'outils leur garantissant un suivi performant de l'état général des équipements concédés, ainsi qu'une meilleure appréciation des conditions financières de l'exécution du contrat de délégation du service public.

SOMMAIRE

1. LE PRIX DE L'EAU A TOULOUSE.....	1
2. LA QUALITE DE L'EAU	2
3. LES COMMISSIONS CONSULTATIVES POUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	2
4. LA FACTURATION AUX CONSOMMATEURS.....	3
5. LE RENDEMENT DU RESEAU DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE	4
6. LA MODERNISATION DE LA STATION D'EPURATION	5
7. LA REDEVANCE ANNUELLE D'EXPLOITATION	6
8. LA RENEGOCIATION DES EMPRUNTS.....	7
9. LE FONDS DE RESERVE « TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT »	8
10. LES COMPTES DU DELEGATAIRE	9
10.1. Les annuités d'emprunts	10
10.2. L'amortissement du droit d'entrée.....	10
10.3. La garantie de renouvellement.....	10
10.4. L'étalement des déficits antérieurs	12
10.5. Conclusion sur les comptes-rendus financiers.....	12
11. L'INVENTAIRE DES BIENS CONCEDES.....	13
12. LES RELATIONS DE LA VILLE DE TOULOUSE AVEC LE DELEGATAIRE	14

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA DELEGATION DES SERVICES PUBLICS
DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DE LA VILLE DE TOULOUSE**

La ville de Toulouse a confié, pour une durée de trente ans à compter du 1^{er} mars 1990, par un contrat de concession en date du 23 février 1990, à la Compagnie Générale des Eaux (CGE) la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement précédemment exploités en régie directe, c'est-à-dire par les services municipaux eux-mêmes. En contrepartie, cette société s'est notamment engagée à verser à la commune une somme forfaitaire de 66,7 M€ (437,5 MF) et une redevance annuelle de 6,3 M€ (41,5 MF, valeur 1991), à reprendre à sa charge les personnels et les emprunts correspondant aux services concernés, ainsi qu'à assurer l'entretien, le renouvellement et l'extension des équipements existants (unités de traitement de l'eau potable, station d'épuration, réseaux de distribution et de collecte).

La création, le 1^{er} janvier 2001, de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) a eu pour effet le transfert à celle-ci d'un certain nombre de compétences précédemment exercées par les communes membres, notamment en matière d'assainissement. Dès lors, la CAGT s'est trouvée de plein droit substituée à la ville dans le contrat de concession, qui demeurait en vigueur en liant désormais trois partenaires : la ville de Toulouse (autorité concédante pour l'eau), la CAGT (autorité concédante pour l'assainissement) et la CGE (concessionnaire). Un « avenant de transfert de concession » conclu le 27 juin 2001 et prenant effet au 31 décembre 2000 a tiré les conséquences de cette nouvelle situation en prévoyant que la moitié de la redevance annuelle de 6,3 M€ (41,5 MF), soit 3,16 M€ (20,75 MF), serait désormais versée à la CAGT.

1. LE PRIX DE L'EAU A TOULOUSE

Le prix total (eau potable et assainissement) d'un mètre cube d'eau (sur la base d'une consommation moyenne annuelle de 120 m³) était à Toulouse de 2,52 € T.T.C. au 1^{er} janvier 2002.

Un tel niveau de prix (qui, il convient de le préciser, n'intégrait pas les augmentations du tarif de base décidées depuis lors, avec effet en 2003 et 2004, au titre de la modernisation de la station d'épuration) apparaît modéré en comparaison des tarifs généralement pratiqués tant dans la région que dans d'autres métropoles régionales. En effet, le mètre cube d'eau coûtait à Toulouse en 1992 puis en 2001 respectivement 3,3 puis 5,7 % moins cher que le prix moyen constaté dans le bassin Adour-Garonne¹. Par ailleurs, Toulouse figurait en 2000 parmi le tiers le moins onéreux des dix plus grandes villes de France (hors Paris) classées selon le critère du prix de l'eau².

¹ Source : observatoire du prix de l'eau de l'Agence Adour-Garonne.

² Source : enquête nationale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

L'évolution au cours des dernières années (1995 à 2000) du prix de l'eau à Toulouse (+ 15,2 %) a été proche de ce que l'on a constaté au niveau national dans les villes de plus de 100 000 habitants (+ 13,4 %)².

La chambre a déterminé les causes de l'augmentation du prix de l'eau à Toulouse sur une décennie³.

Globalement, l'augmentation de 0,78 € TTC du prix du mètre cube intervenue entre 1991 et 2001 résulte :

- pour 0,34 € (soit 43 % du total) du jeu de l'évolution automatique selon les règles définies dans le contrat de concession initial, qui prévoyait des tarifs de base assortis d'un mécanisme de réajustement mensuel en fonction de différents paramètres (niveau des salaires dans le secteur du bâtiment-travaux publics, prix de l'électricité et prix des canalisations) ;

- pour 0,23 € (soit 30 % du total) de l'augmentation des redevances (pollution et prélèvement) perçues par l'agence de l'eau ;

- pour 0,16 € (soit 21 % du total) de la première majoration partielle (en 1997) de la redevance d'assainissement au titre de l'extension et de la mise aux normes de la station d'épuration, ainsi que des autres augmentations des tarifs de base décidées par voie d'avenants au contrat initial afin de financer différents équipements nouveaux (stations de surveillance de la qualité des eaux, installation de séchage thermique des boues d'épuration, dispositif de traitement complémentaire au charbon actif de l'eau potable) ;

- pour 0,05 € (soit 6 % du total) de l'effet induit sur la TVA des autres facteurs d'augmentation.

2. LA QUALITE DE L'EAU

Selon les contrôles effectués par la DDASS de la Haute-Garonne, l'eau distribuée à Toulouse est de très bonne qualité bactériologique et conforme aux normes réglementaires fixées pour les substances indésirables (nitrates, fluor), les substances toxiques et les pesticides.

3. LES COMMISSIONS CONSULTATIVES POUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a prévu la création dans chaque commune de plus de 3 500 habitants d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée, et comprenant parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés.

A Toulouse, cette commission existe depuis 1994 et comprend dix-sept représentants des usagers des différents services publics locaux, dont celui de l'eau. Le rapport du délégataire de l'eau et de l'assainissement lui a été présenté chaque année.

³ Voir annexe n° 1

De son côté, la CAGT a décidé, par délibération de son conseil communautaire du 21 décembre 2001, d'instituer une telle commission, mais celle-ci n'a jamais été réunie.

Depuis lors, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a complété les dispositions antérieures en prévoyant que désormais les commissions consultatives doivent, en outre, examiner annuellement d'une part le rapport établi par chaque délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, et d'autre part les rapports présentés par le maire sur le prix et la qualité des services publics (notamment ceux relatifs à l'eau potable et à l'assainissement) et destinés à l'information des usagers.

La chambre prend acte qu'en application de ces nouvelles dispositions législatives, la ville de Toulouse et la CAGT ont, par délibérations de leurs assemblées respectives des 13 décembre 2002 et 24 février 2003, constitué de nouvelles commissions consultatives.

4. LA FACTURATION AUX CONSOMMATEURS

Poursuivant les usages antérieurs de la régie municipale de la ville de Toulouse, la CGE procède deux fois par an à la facturation des sommes dues par chaque client en fonction du relevé semestriel de sa consommation. Pour des raisons pratiques, les clients sont répartis entre six secteurs géographiques dans lesquels les agents préposés effectuent successivement chaque mois leur tournée des compteurs. Différentes périodes de consommation (janvier à juin, février à juillet, mars à août, etc.), variables selon ces secteurs, donnent ainsi lieu à facturation.

Dans ce cadre, le tarif en vigueur au moment de cette opération est appliqué à l'ensemble de la consommation de la période concernée. Or, ce tarif, comme il a été indiqué précédemment, se trouve révisé chaque mois.

Il en résulte que six volumes identiques consommés un même mois peuvent donner lieu à facturation sur six bases tarifaires différentes, selon la date à laquelle celle-ci intervient. Une telle pratique, contraire au principe d'égalité entre usagers du service public, est considérée comme illégale par le juge administratif⁴.

Un moyen de résoudre cette difficulté pourrait être — tout en continuant de relever deux fois par an chaque compteur et de procéder à une indexation mensuelle des tarifs — de diviser forfaitairement le volume semestriel total d'eau utilisé par un client en six estimations mensuelles de sa consommation et d'appliquer à chacune d'entre elle le tarif en vigueur le mois correspondant.

Un tel procédé apparaîtrait également plus équitable dans la mesure où les augmentations tarifaires cumulées à l'issue d'un semestre ne se trouveraient ainsi plus appliquées à l'intégralité du volume facturé, alors que celui-ci a en réalité été progressivement consommé de manière étalée tout au cours de la période écoulée c'est-à-dire au fur et à mesure qu'intervenaient les réévaluations successives de prix.

⁴ Conseil d'Etat Ass., 25 juin 1948, Sté du journal « *l'Aurore* ».

La différence entre une méthode de ce type et la pratique actuelle peut paraître minime dans la mesure où celle-ci ne porterait en moyenne, compte tenu du rythme des relèvements tarifaires résultant de l'indexation mensuelle constaté de 1989 à 2001⁵, que sur un peu moins d'un euro par an pour un client moyen (120 m³/an). Toutefois, une révision des modalités de facturation, clairement expliquée aux consommateurs, s'avèrerait justifiée tant du point de vue de l'égalité que de celui de l'équité.

5. LE RENDEMENT DU RESEAU DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

La chambre s'est attachée à examiner le rendement du réseau. A cet effet, elle a pris en considération les données présentées dans ses rapports annuels successifs par la CGE, ce qui a conduit cette dernière à déclarer erronées certaines valeurs et à affirmer que le véritable taux de rendement du réseau de distribution d'eau potable (défini comme le rapport entre le volume d'eau acheminé jusqu'aux consommateurs finals et celui produit en totalité par les stations de traitement) est de 87,4 % en 2001.

La chambre prend acte de ces précisions, en attirant toutefois l'attention du concessionnaire sur l'intérêt qu'il y a à procéder avec toute la rigueur nécessaire à l'établissement des documents destinés à l'information des délégataires et des usagers.

Un tel taux s'avère, au regard de la situation moyenne nationale, d'un excellent niveau.

Toutefois, on constate une diminution annuelle du taux de rendement, puisque ce dernier s'élevait à 92,2 % en 1993⁶, évolution qui s'avère susceptible de traduire une apparente dégradation de l'état général du réseau.

La CGE conteste en effet une telle interprétation de ses chiffres en avançant qu'en raison de modifications techniques (renouvellement des débitmètres mesurant les quantités d'eau traitées par les stations) intervenues en 1996, les données antérieures et postérieures à cette date ne peuvent faire l'objet de comparaison les unes par rapport aux autres.

Or, on relève que l'évolution négative du taux de rendement constatée de 1993 à 1995 (au rythme moyen de - 0,85 % par an) a persisté après les changements d'instruments de mesure (-0,35 % par an de 1997 à 2001).

La CGE a souligné par ailleurs que ces variations ne sauraient être retenues comme significatives dans la mesure où « les comptages d'eau présentent une marge technique d'incertitude voisine de 2 %, c'est-à-dire de 4 % dès qu'un ratio met en jeu un volume au numérateur et un volume au dénominateur ».

En toute logique, si chaque compteur individuel a bien une marge d'incertitude de 2 %, on ne saurait en déduire pour autant que l'ensemble des appareils pris globalement a lui aussi une telle marge d'incertitude, sauf si le délégataire disposait d'éléments lui permettant de considérer que les 60 000 compteurs dysfonctionnent simultanément de la même manière, auquel cas il lui appartiendrait bien évidemment de remédier sans tarder à pareille anomalie. L'hypothèse de loin la plus vraisemblable demeurant que les erreurs de mesure des compteurs individuels se compensent globalement, il convient de retenir que la marge d'incertitude du ratio « taux de rendement du réseau » est celle des seuls débitmètres des stations de traitement d'eau potable, à savoir plus ou moins 2 %.

⁵ Voir annexe n° 2.

⁶ Voir annexe n° 3

Ce n'est qu'en se situant dans l'hypothèse — peu probable — d'un dysfonctionnement extrême des appareils à l'intérieur de cette marge de tolérance et selon des modalités variant dans le sens le plus favorable à la pérennité à moyen terme des taux annuels que la CGE parvient, en procédant à un recalcul fictif des taux de 1997 à 2001, à établir une démonstration mettant en évidence leur « stabilisation à un très bon niveau ».

Si l'on admet que les volumes d'eau produits sont mesurés avec une imprécision inévitable tandis que ceux utilisés ne font pour certains d'entre eux (défense incendie, fontaines, nettoyage des voies publiques, etc.) l'objet d'aucun comptage, l'on ne saurait néanmoins méconnaître l'intérêt d'une évaluation aussi exacte que possible du taux de rendement du réseau de distribution d'eau potable. Dans la mesure où ce dernier constitue en effet un indicateur global de l'état des équipements concédés, la ville de Toulouse devrait pouvoir disposer en la matière, de la part de son concessionnaire, de chiffres comparables d'une année à l'autre et présentés explicitement avec leur marge d'incertitude.

6. LA MODERNISATION DE LA STATION D'EPURATION

Une importante opération d'extension et de mise aux normes de l'usine de dépollution de Toulouse, installée depuis 1954 en périphérie de ville à Ginestous, a été entreprise afin de porter sa capacité moyenne de 95 000 à 125 000 m³ par jour, d'améliorer la qualité des eaux de rejet (traitement de la pollution azotée) et de procéder à l'incinération sur place des boues résiduelles.

A cet égard, la pertinence des choix retenus pour l'élimination ou la valorisation des boues d'épuration (épandage agricole, compostage et incinération) a fait l'objet d'un examen attentif par la chambre. Il en résulte qu'en l'état actuel des techniques, la valorisation agricole constitue la solution la plus économique et la plus respectueuse de l'environnement, mais que celle-ci exige réglementairement⁷, pour pallier toute défaillance de l'exutoire, une alternative qui ne peut être autre que l'incinération, les autres procédés théoriquement envisageables s'avérant soit d'un coût trop élevé, soit mal maîtrisés, soit inadaptés à la dimension d'une ville comme Toulouse.

Cette opération, qui a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la CGE, a donné lieu à mise en concurrence au niveau européen, conformément à la directive communautaire n° 90-531 du 17 septembre 1990 relative aux procédures de passation des marchés dans le secteur de l'eau et à ses textes de transposition en droit interne français. Toutefois, les deux marchés portant sur la « conception et réalisation process » puis sur les travaux de génie civil, pour un montant total de 47,5 M€, n'ont pas fait l'objet de publications d'avis d'attribution au *Journal Officiel de l'Union Européenne*, contrairement aux dispositions du décret n° 93-990 du 3 août 1993 relatif aux procédures de passation des contrats et marchés dans le secteur de l'eau.

Le financement de l'opération est assuré par des augmentations de la redevance d'assainissement en 1997, 2003 et 2004, affectées à un compte spécifique dit « fonds spécial Ginestous 2000 » qui a été excédentaire jusqu'au 31 octobre 2002, mais se trouvait déficitaire de 14,1 M€ au 31 décembre 2002. Dès la mise en service complète des nouveaux ouvrages (prévue pour 2004), ce compte devra faire, de la part de l'autorité concédante (la CAGT) et du concessionnaire, l'objet d'un examen conjoint rigoureux afin d'en arrêter le solde et de statuer sur sa destination.

La chambre prend note de ce que, dans sa réponse à ses observations provisoires, la CAGT a exprimé son intention de demander au délégataire, début 2004 ainsi qu'à l'issue de l'opération en 2005, un décompte précis du fonds spécial comparant l'alimentation du fonds et les décaissements effectués.

⁷ Décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues des traitements des eaux usées.

7. LA REDEVANCE ANNUELLE D'EXPLOITATION

Le contrat de concession a prévu le versement annuel par la CGE à la ville de Toulouse d'un droit d'utilisation consistant dans le paiement, outre d'une somme forfaitaire, d'une redevance d'exploitation de 6,3 M€(valeur 1991).

L'on peut s'interroger sur la contrepartie d'une telle obligation, et donc sur son fondement.

En effet, il ne s'agit pas d'une contribution à l'amortissement technique ou financier des investissements initialement réalisés par la ville, dans la mesure où une telle obligation incombe sous d'autres formes à la CGE, laquelle s'est vue d'une part intégralement transférer la charge des annuités d'emprunts restant à régler, et doit par ailleurs procéder, elle-même directement, à l'entretien et au renouvellement des équipements concédés.

Il ne peut s'agir non plus d'une redevance versée en contrepartie d'un droit de jouissance ou droit d'usage sur les biens concédés au délégataire, non seulement parce que les cahiers des charges de la concession excluent clairement le versement par le concessionnaire de redevances d'occupation du domaine public à la collectivité délégante, mais aussi parce qu'en tout état de cause, les redevances perçues par chaque collectivité délégante devraient alors être caractérisées par une nécessaire relation de proportionnalité entre leur montant et les avantages effectivement procurés au délégataire, sur la base d'une évaluation reposant sur des éléments objectifs. A cet égard, l'avenant de transfert de concession conclu le 27 juin 2001 a réparti, à compter du transfert de la compétence assainissement à la communauté d'agglomération, le produit de cette redevance annuelle de 6,3 M€ en deux parts strictement égales de 3,16 M€ entre la CAGT et la ville de Toulouse. Or, l'occupation privative du domaine public ou privé remis à l'exploitant, comprenant notamment des bâtiments et installations ainsi que la voirie recevant les réseaux, ne saurait affecter de la même manière — sauf à en établir la démonstration — la ville de Toulouse et la CAGT, ne serait-ce qu'en raison de ce que les éléments de leurs patrimoines concernés, loin d'être identiques, avaient des valeurs comptables nettes respectives, selon l'inventaire des biens établi lors de la mise en concession⁸, de 365,7 MF pour l'eau et de 400,6 MF pour l'assainissement.

A défaut de constituer un droit d'usage sur les équipements concédés, cette redevance dite « d'exploitation » pourrait être analysée comme la contrepartie de l'autorisation — accordée à titre ainsi onéreux par l'autorité délégante — d'exploiter le service, c'est-à-dire comme un élément non forfaitaire du droit d'entrée, dont le versement se trouve en principe prohibé depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. A cet égard, la chambre ne saurait trop attirer l'attention des collectivités délégantes sur le risque qu'il pourrait y avoir à vouloir le cas échéant transformer, dans un souci de clarification pour prévenir tout risque contentieux, cette redevance d'exploitation en redevance d'occupation du domaine public, une telle substitution aux droits d'entrée, fréquente depuis l'interdiction de ces derniers, pouvant donner lieu à la critique comme étant « *fallacieuse* », selon les termes de la Cour des comptes⁹ ou comme étant « *perçue, à juste titre, par les consommateurs comme un véritable contournement* » de la loi, selon une réponse ministérielle à une question écrite¹⁰.

⁸ Document sur lequel la chambre formule par ailleurs des observations (voir point 11).

⁹ Cour des Comptes, rapport public particulier sur « la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement », janvier 1997, p. 108

¹⁰ Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à la question n° 26063 du député Patrick Leroy, Journal Officiel « questions écrites Assemblée Nationale » du 19 mars 2001, p. 1636.

D'un point de vue strictement juridique et sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, l'on peut soutenir, comme le fait la ville, que les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi prohibant le paiement de droits d'entrée échappent à cette interdiction légale.

D'un point de vue économique, la chambre estime néanmoins ne pas avoir obtenu de réponse pleinement convaincante quant à la contrepartie de cette redevance d'exploitation.

Dans l'hypothèse d'une révision du contrat de concession prévoyant la suppression de ces versements et la répercussion intégrale de l'allègement de charge en résultant pour la CGE sur le prix de l'eau, les consommateurs toulousains seraient susceptibles de bénéficier d'une baisse d'environ 11 % du prix de l'eau, tandis que les pertes de recettes correspondantes pour la ville de Toulouse et la CAGT devraient en toute logique être compensées par un effort supplémentaire de la part des contribuables de ces collectivités, puisque le produit de la redevance d'exploitation de l'eau et de l'assainissement se trouve actuellement inscrit en recette dans leurs budgets principaux respectifs.

8. LA RENEGOCIATION DES EMPRUNTS

La charge des annuités d'emprunts contractés par la ville de Toulouse au titre des services de l'eau et de l'assainissement avant la mise en concession de ces derniers a, en application du traité de concession, été transférée à la CGE, la ville continuant toutefois à honorer directement ses engagements auprès des établissements financiers qui lui avaient accordé des prêts et avec lesquels elle demeurait liée contractuellement, et le concessionnaire remboursant ensuite ces dépenses à la collectivité.

Dans un contexte de forte baisse des taux d'intérêt depuis une décennie et dans un souci de bonne gestion, ces emprunts ont fait l'objet, à l'initiative de la CGE, de renégociations avec les établissements prêteurs à trois reprises entre 1996 et 1998.

La ville de Toulouse a signé les actes portant rééchelonnement des emprunts sans imposer aucune condition à la CGE, par exemple sous la forme d'un ajustement du prix de l'eau consécutif à la baisse des charges de l'exploitant auquel a ainsi entièrement profité le gain de ces opérations.

Interrogée par la chambre à ce sujet, la collectivité toulousaine a estimé que l'exploitation se faisant aux risques et périls du concessionnaire il était normal que celui-ci puisse bénéficier des avantages conjoncturels qu'il pouvait trouver et a fait valoir que si elle avait exigé « que ces bénéfices financiers soient répercutés sur les usagers, elle se serait placée dans une situation difficile en cas d'augmentation des taux d'intérêt qui sont, actuellement, anormalement bas au regard de la durée de concession restant à courir (17 ans). En cas de hausse des taux d'intérêt, le concessionnaire aurait été fondé à demander à la ville de Toulouse d'augmenter par avenant le prix de l'eau ».

Or, dans une telle hypothèse, la CGE ne disposerait d'aucun moyen juridique pour contraindre le délégant à signer un tel avenant, pas plus qu'elle n'en disposait pour l'obliger à signer à ses conditions les conventions de rééchelonnement des emprunts.

La ville a également répondu qu'elle a obtenu des contreparties importantes de la part du concessionnaire, lequel a accepté de procéder au remplacement des branchements en plomb de manière anticipée et sans incidence sur le prix de l'eau. Toutefois, cette affirmation n'est étayée par aucun chiffrage permettant d'apprécier l'équilibre de la transaction, laquelle n'a par ailleurs pas fait l'objet d'une formalisation sous la forme d'un avenant rendu exécutoire par sa transmission au représentant de l'Etat chargé du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

9. LE FONDS DE RESERVE « TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT »

Le cahier des charges « assainissement » annexé au contrat de concession a prévu la constitution par la CGE d'un « fonds de réserve » destiné à garantir le financement des travaux d'extension, de renforcement, de renouvellement et d'amélioration des ouvrages d'assainissement concédés.

Il s'agit d'un compte spécial au crédit duquel le concessionnaire inscrit une dotation annuelle forfaitaire, et au débit duquel il impute les montants des dépenses de travaux.

A la fin 2001, ce fonds de réserve se trouvait en déficit de 4,76 M€

L'examen des comptes-rendus annuels fait apparaître que la CGE majore le montant de l'ensemble des travaux, ainsi que ceux de certaines études, d'un coefficient de 12 % par référence aux circulaires du ministère de l'équipement relatives aux prix des prestations exécutées en régie accessoirement à un marché de travaux. Or ces circulaires — qui ont d'ailleurs réduit ce taux à 11 % depuis 1995 — sont inapplicables en l'espèce.

La CGE fait valoir que cette majoration correspondrait en fait aux frais généraux de maîtrise d'ouvrage dans leur ensemble (hors ingénierie), comprenant :

- les études de faisabilité et d'opportunité des projets,
- leur définition après validation avec la Communauté d'Agglomération,
- la définition des conditions réglementaires, administratives et techniques, d'étude et d'exécution de l'opération,
- l'établissement de l'enveloppe financière prévisionnelle et des modalités de financement,
- l'obtention des conditions d'autorisations de construire et d'exploiter,
- le « management » du projet, par la répartition des rôles et des missions,
- la présentation à la Communauté d'Agglomération, pour approbation, des avant-projets
- le choix des entreprises,
- la gestion globale du projet par le respect des coûts et des délais,
- la réception des ouvrages,...

Pour justifier l'importance du coefficient de majoration retenu, les autorités délégantes et le concessionnaire invoquent les barèmes pratiqués par de grandes entreprises nationales se trouvant, en matière de réalisation d'infrastructures publiques, en situation de monopole vis-à-vis des collectivités territoriales.

Un tel taux de 12 % apparaît cependant, même s'il englobe des missions spécifiques, très supérieur aux frais généraux de maîtrise d'ouvrage (hors maîtrise d'oeuvre) que l'on peut constater usuellement dans des opérations publiques pouvant être réalisées en régie directe, déléguées à des mandataires ou confiées à des sociétés d'économie mixte. De tels éléments de comparaison ne sauraient être réfutés au motif qu'ils ne concernent pas des activités permanentes où un délégataire de service public doit assumer seul la charge des études consacrées à des projets finalement abandonnés, mais seulement des opérations ponctuelles où une collectivité publique prend en charge tout ou partie de ce risque. En effet, un tel partage apparaîtrait, s'agissant de la délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement de la ville de Toulouse, sans fondement dès lors que la CGE dispose entièrement de l'initiative en matière de travaux, dans le cadre d'un programme pluriannuel soumis à la simple approbation de la collectivité.

Sur la base d'un taux de majoration réduit par exemple à 6 % (par référence aux pratiques précitées) depuis le début de la concession, le montant des dépenses de travaux proprement dits imputées au fonds spécial se trouverait réduit de 4,8 M€ ce qui, en tenant compte de l'incidence sur les frais d'ingénierie également majorés de ce fait, correspond au solde négatif à la fin 2001 du compte, dont l'équilibre se trouverait ainsi rétabli.¹¹

En tout état de cause, la CAGT aurait tout intérêt, à l'avenir, à exiger de son concessionnaire que les dépenses imputées à ce fonds de réserve soient justifiées au premier euro.

10. LES COMPTES DU DELEGATAIRE

La loi n° 95-127 du 8 février 1995 a imposé aux délégataires de produire chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service, assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

L'objectif poursuivi par ces dispositions législatives était de mettre à disposition tant de l'autorité délégante que des consommateurs un document présentant un reflet fidèle de l'économie de l'exploitation — et donc de l'équilibre du contrat —, ainsi que de permettre aux chambres régionales des comptes, investies par le code des juridictions financières d'une mission spécifique d'examen des délégations de service public, d'apprécier leur coût pour l'utilisateur.

En application de cette obligation — qui était d'ailleurs déjà prévue par les cahiers des charges du contrat de concession de la ville de Toulouse bien que celui-ci n'ait pas établi de lien entre les résultats de l'exploitation et le prix de l'eau payé par les consommateurs — la CGE produit chaque année un compte-rendu financier précisant le détail des dépenses et des recettes correspondant à l'exploitation du seul contrat de concession de l'eau et de l'assainissement à Toulouse.

Ces documents sont construits sur la base de deux sources distinctes : certains éléments sont issus des comptes de la CGE, tandis que d'autres revêtent un caractère économique et non comptable, ainsi que l'a précisé à la chambre le commissaire aux comptes du concessionnaire.

Les dépenses figurant sur ces documents sont ainsi de trois natures différentes :

- les dépenses courantes d'exploitation, justifiées par des factures : 29 % du total en 2001 ;
- les charges calculées selon des critères techniques et économiques : 35 % du total en 2001 ;
- les charges réparties forfaitairement (selon le critère de la valeur ajoutée) entre les différents niveaux d'organisation de la CGE (siège, directions régionales, centres opérationnels, agences, services, contrats) : 36 % du total en 2001.

On constate ainsi que 71 % des charges résultent en fait de traitements reposant sur des bases théoriques.

¹¹ Voir annexe n° 4

La chambre a plus particulièrement examiné les charges calculées : lissage des annuités d'emprunts transférés par la ville, amortissement des différents investissements, « garantie de renouvellement » et étalement des déficits antérieurs.

10.1. Les annuités d'emprunts

Contractés par la ville avant la mise en concession et pris en charge par la CGE les annuités d'emprunt ont figuré pour leurs montants réels dans les compte-rendus jusqu'en 1994, puis ont fait à partir de 1995 l'objet d'un lissage, selon des modalités d'ailleurs modifiées en 1998, dont l'effet a été d'une part de diminuer dans un premier temps les charges financières inscrites puis, à partir de 2003, de les majorer par rapport aux véritables annuités, et d'autre part de faire perdurer ces dépenses jusqu'en 2020 alors que les remboursements effectifs auront cessé à compter de 2013.

10.2. L'amortissement du droit d'entrée

Dans sa précédente lettre d'observations en date du 9 février 1996, la chambre avait déjà souligné le caractère particulièrement coûteux des conditions de l'amortissement sur la durée du contrat du droit forfaitaire d'entrée versé en 1990 et 1991.

Depuis lors, la CGE n'a pas révisé ses méthodes dans le sens souhaité. Bien au contraire, elle a élaboré de nouvelles règles consistant à calculer les annuités progressives (à un rythme de + 1,5 % par an) qui seraient nécessaires pour procéder au remboursement d'un emprunt qui aurait été contracté au début de la concession pour le montant de la mise de fonds initiale, à un taux d'intérêt de 8,09 %.

Le tableau d'amortissement établi selon ces principes par la CGE¹² fait ainsi clairement apparaître que le capital restant à amortir au moment de l'introduction en 1998 de cette nouvelle méthode s'élevait à 68,2 M€(447,2 MF), soit davantage que le droit d'entrée initial (66,7 M€) et alors qu'un montant total cumulé de 41 M€ avait déjà été imputé à ce titre sur les comptes-rendus financiers de 1990 à 1997.

La chambre a comparé les annuités qui, en vertu de ce tableau d'amortissement, figureront dans les comptes-rendus financiers au cours des prochaines années avec celles qui correspondraient à un emprunt contracté aujourd'hui pour un montant égal au solde non encore amorti du droit d'entrée, celui-ci étant évalué comme le capital restant dû fin 2003 sur un prêt de 66,7 M€ qui aurait été souscrit en 1990-91 selon deux hypothèses (annuités constantes et taux d'intérêt égal au taux de rendement interne résultant de la série comptable figurant au poste concerné sur les comptes-rendus financiers annuels, ou taux variable égal au PIBOR/EURIBOR 6 mois majoré de 0,2 %¹³).

Il en résulte que la différence totale est, pour l'ensemble de la période 2004 à 2020 inclus, de 40 à 46 M€(en valeur 2003). En ce qui concerne la seule annuité 2003, l'écart est de 2,6 à 3,2 M€

10.3. La garantie de renouvellement

La sincérité des comptes annuels exige d'évaluer aussi exactement que possible les charges que le délégataire doit supporter du fait de son obligation de renouveler, une ou plusieurs fois sur la durée du contrat, un certain nombre d'équipements concédés aussi bien au titre du service de la distribution d'eau que de celui de l'assainissement.

¹² Voir annexe n° 5.

¹³ Voir annexes n° 6.

A cet effet, le plan comptable général (art. 393-1/3) prévoit l'inscription d'une dotation annuelle à la provision pour renouvellement, et des reprises sur celle-ci lorsque surviennent les dépenses effectives.

De 1990 à 1993, la CGE a ainsi fait figurer dans ses comptes-rendus financiers annuels une « dotation de l'exercice à la provision pour renouvellement », à laquelle a cependant succédé à partir de 1994 une « garantie de renouvellement ».

Comme l'a souligné la Cour des comptes en décembre 2003 dans son rapport public particulier sur la gestion des services public d'eau et d'assainissement, une telle notion a été introduite par les délégataires et « *ne correspond à aucune disposition fiscale ou comptable expresse à la différence de la provision pour renouvellement* »¹⁴.

Le commissaire aux comptes du concessionnaire a précisé à la chambre qu'il s'agissait là d'un mécanisme extra-comptable ne fonctionnant pas en partie double. En conséquence, il n'y a jamais de reprises sur ce poste et le montant des dépenses de renouvellement effectives ne figure pas sur les comptes-rendus financiers annuels. En effet, celles-ci sont prises en charge par un tiers — à savoir la société VIVENDI ENVIRONNEMENT — que la CGE a chargé de la couverture de son obligation de renouvellement, en contrepartie d'une indemnité dite libératoire dont le montant, fixé annuellement, est enregistré en charge au compte de résultat de la CGE

Dans ce cas, il apparaîtrait pour le moins préférable de considérer cette charge comme réelle et de la comptabiliser parmi les dépenses courantes, sur la base d'un appel de prime comme en matière d'assurances.

Il reste que ce mécanisme est par lui-même contestable.

Le montant de cette « garantie de renouvellement » est déterminé en lissant sur la durée du contrat, par imputation annuelle d'un trentième, l'ensemble des dépenses de renouvellement, c'est-à-dire la valeur actualisée des renouvellements soit déjà réalisés, soit prévus selon un plan comprenant pour chaque bien une date de renouvellement et une valeur de remplacement. Au fur et à mesure que la durée du contrat s'écoule, les proportions respectives des deux composantes s'inversent et le montant défini devient de plus en plus exact. Toutefois, puisque l'on ne se situe pas dans une logique de constitution de provisions, aucun mécanisme correctif ne permet de revenir sur les données antérieures récapitulées afin de prendre en compte les surévaluations ou les sous-évaluations précédemment effectuées dans la détermination du montant de la « garantie » de l'année.

Or, il s'avère que, peut-être dans un souci de prudence, le niveau total (eau et assainissement) de la « garantie » a été au cours des premières années du contrat (1990-95) fixé à un niveau fort important, entre 7 et 11 M€ à comparer à 5,7 M€ en 2002 (en valeurs courantes).

La comparaison sur toute la durée du contrat des montants totaux respectifs d'une part de la « garantie » figurant en charges sur les comptes-rendus financiers annuels, et d'autre part des travaux de renouvellement soit déjà réalisés, soit prévus fait apparaître un excédent cumulé de 56,3 M€ en valeurs courantes¹⁵.

¹⁴ Cour des comptes : « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement » - Rapport public particulier – décembre 2003 – Editions du Journal Officiel : p. 42

¹⁵ Voir annexes n° 7.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la CGE a contesté les termes de cette comparaison. La chambre n'en maintient pas moins les bases de ses calculs pour des raisons explicitées en annexe.

En bonne gestion, les sommes provisionnées en vue de couvrir des dépenses ultérieures devraient faire l'objet de placements productifs d'intérêts pour le tiers bénéficiaire de l'indemnité libératoire. La valeur finale (en 2020) de la différence, « garantie » moins coût des travaux, serait alors de 193,4 M€ (sur la base d'un taux d'intérêt de 3,5 %¹⁴).

Un montant identique étant produit par un placement annuel pendant trois décennies d'un montant constant de 2,8 M€¹⁴, on peut donc évaluer à ce niveau le trop imputé sur chaque compte-rendu financier annuel au titre de l'obligation de renouvellement du concessionnaire.

Les mécanismes de détermination et d'étalement des charges de renouvellement définies par la CGE lui apparaissent donc particulièrement favorables.

10.4. L'étalement des déficits antérieurs

Tous les compte-rendus financiers annuels établis par la CGE depuis 1990 font apparaître un résultat d'exploitation négatif. Le déficit d'une année est considéré comme une charge devant donner lieu à étalement sur les exercices suivants.

A cet effet est effectué un calcul d'annuités, en fonction de la durée du contrat restant à courir, et selon des modalités changeantes.

L'annuité comptabilisée dans le compte-rendu financier pour 2001 étant de 6 M€, on peut en déduire que le déficit antérieur cumulé à étaler était, à la fin de l'année 2000, de dix-neuf fois (soit le nombre d'années sur lesquelles a lieu l'étalement) ce montant, soit 113,9 M€

Or, le simple report d'un exercice au suivant du résultat précédent (selon le procédé utilisé en comptabilité publique pour les budgets locaux) aurait abouti, à la même date, à un déficit total de 60,2 M€¹⁶.

Si l'on tient compte de la nécessité de mobiliser des ressources de trésorerie afin de permettre de financer la poursuite de l'exploitation entre l'apparition initiale des déficits et leur comblement par des excédents ultérieurs, on peut évaluer le déficit cumulé à la fin 2000 à 95,7 M€¹⁷, soit un montant de 18,2 M€ inférieur à celui résultant des méthodes de calcul définies par le concessionnaire.

Pour la seule année 2003, la surévaluation de ce poste dans le compte-rendu financier s'élève ainsi à 1 M€¹⁸.

10.5. Conclusion sur les comptes-rendus financiers

L'addition des surévaluations qui ont été ainsi identifiées parmi les charges calculées (2,6 à 3,2 M€ au titre du droit d'entrée, 2,8 M€ à celui de la « garantie de renouvellement » et 1 M€ pour l'étalement des déficits antérieurs) permet de situer ces trop-comptés, pour la seule année 2003, dans une fourchette de 6,4 à 7 M€

¹⁶ Voir annexe n° 8

¹⁷ Voir annexe n° 9

¹⁸ Soit $6 \times 18,2 / 113,9$ M€

Si l'on tient compte de l'incidence en sens contraire de ces corrections sur les charges réparties (+ 0,7 à 0,8 M€)¹⁹, cette fourchette se trouve réduite à 5,7 à 6,2 M€

Ces montants sont supérieurs au résultat d'ensemble du dernier compte-rendu financier, (qui était de - 5,66 M€ en 2001). Dans sa réponse aux observations provisoires, la CGE a admis que « la chambre peut être fondée à remarquer que le choix d'autres hypothèses, d'autres taux, etc..., pourrait conduire à afficher des résultats plus favorables que n'en déclare le délégataire ».

On ne saurait pour autant déduire des éléments précédemment exposés qu'une situation financière exacte serait proche de l'équilibre, dans la mesure où seule une partie des charges (celles dites « calculées ») ont fait l'objet de la part de la chambre d'un tel examen critique. En revanche, il ne peut être considéré que les imprécisions ainsi relevées se situent à l'intérieur de la marge d'erreur admissible dans toute opération comptable complexe.

En effet, les comptes-rendus financiers produits par la CGE aux autorités délégantes apparaissent par nature moins comme des documents comptables, ayant à ce titre fait l'objet d'une certification²⁰, que comme des constructions dont le fondement n'apparaît pas solidement constitué et établies, pour certains aspects importants, sans véritable souci de permanence des méthodes. A cet égard, les obligations des cahiers des charges selon lesquelles les comptes-rendus financiers doivent préciser non seulement le détail des dépenses, mais également « leur évolution par rapport à l'exercice antérieur » n'avaient jamais été respectées avant le dernier exercice en date.

En définitive, ces comptes-rendus ne satisfont pas à l'objectif de présenter de manière claire et vérifiable la réalité des charges du contrat de concession de l'eau et de l'assainissement.

11. L'INVENTAIRE DES BIENS CONCEDES

Le traité de concession prévoyait la réalisation par la ville de Toulouse d'un inventaire des biens concédés et son annexion aux cahiers des charges.

En fait, ce document n'a été établi que d'une manière extrêmement sommaire, avec une désignation très vague des ouvrages concernés (par exemple un poste a pour simple descriptif la formule « stations d'épuration ») et sur la base d'une évaluation comptable purement théorique (valeur d'acquisition des biens, nette d'amortissements linéaires), alors que c'est bien évidemment un recensement détaillé, à la fois sur les plans qualitatif et quantitatif, qu'il aurait convenu de dresser.

Les écritures comptables réglementaires n'ont, par ailleurs, pas été effectuées complètement : l'état de l'actif du budget de la ville de Toulouse arrêté au 31 décembre 1995 ne comportait aucune rubrique relative au compte 241 « immobilisations mises en concession ou affermage ». Consécutivement, celles relatives au transfert des biens concédés en matière d'assainissement entre la ville de Toulouse et la CAGT n'ont pas, non plus, été passées.

¹⁹ Les charges sont réparties proportionnellement à la valeur ajoutée, définie grossièrement comme la différence entre la valeur de la production et celle des consommations intermédiaires : ainsi, si les charges sont surévaluées, la valeur ajoutée est sous-évaluée et, *ipso facto*, les charges dites « réparties » le sont également : voir note annexe n° 10.

²⁰ Contrairement à ce qu'a affirmé la C.G.E. lors de l'instruction, ces comptes-rendus financiers ne sont pas « certifiés » par son commissaire aux comptes, puisque les simples « avis » formulés ne comportent aucune des quatre formules de certification utilisées par la profession. Dans sa réponse aux observations provisoires, le concessionnaire a admis que ces documents sont en fait seulement « attestés ».

La chambre ayant dans ses observations provisoires invité ces deux collectivités à prendre les mesures appropriées pour régulariser une situation qui affecte gravement l'image fidèle de leur patrimoine, celles-ci se sont, en réponse, engagées à réaliser l'inventaire initialement prévu et à passer les différentes écritures comptables nécessaires dans le courant de l'année 2004.

12. LES RELATIONS DE LA VILLE DE TOULOUSE AVEC LE DELEGATAIRE

Les procédures de contrôle mises en place par la ville de Toulouse pour vérifier le respect par son concessionnaire de toutes ses obligations ont une orientation principalement technique (réunions conjointes régulières de programmation et de suivi des travaux, abordés notamment sous l'angle de leur incidence sur la circulation) et privilégient la gestion courante. Pour le reste, elles souffrent de l'absence d'outils permettant à la collectivité de disposer, grâce au suivi de quelques indicateurs judicieusement choisis, d'une évaluation indépendante et fiable de l'évolution de l'état général des équipements concédés.

Sur le plan financier, les contrôles exercés semblent — outre les réunions précitées et la vérification mensuelle de la juste application de la formule paramétrique en matière d'évolution tarifaire — s'être limités à la désignation, à partir de 1998, d'experts-comptables chargés d'examiner les comptes-rendus financiers annuels et, en 2002, à deux courriers demandant à la CGE d'une part des précisions sur la situation des provisions sur renouvellement et, d'autre part, la transmission de comptes prévisionnels pluriannuels.

L'absence de lien juridique et comptable entre les résultats de l'exploitation et le prix de l'eau ne saurait en soi conduire l'autorité délégante à exclure pour l'avenir un certain renforcement de ses contrôles administratif, technique et financier soit par ses propres moyens, soit par un recours régulier à l'expertise indépendante.

La transparence et la clarté des comptes du concessionnaire sont indispensables tant à l'autorité délégante qu'aux citoyens et aux usagers — notamment dans le cadre des commissions consultatives pour les services publics locaux — pour apprécier, en fonction de la qualité du service rendu, les conditions financières de mise en œuvre du contrat de délégation du service public.

*

* *