OUTILS DE FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Document de synthèse

Juin 2003

Mission réalisée pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (D4E)

REMERCIEMENTS

La présente mission a été réalisée par :
Jérôme BOUGELOT pour DE Conseil
et Martin LOURY pour CD Consultants,
l'opération étant coordonnée par Jean-Marie POUTREL, CD Consultants.

Les Consultants tiennent à remercier :
le Ministère de
L'Ecologie et du Développement Durable (D4E) qui a financé leur travail,
les membres du Comité de pilotage mis en place par le MEDD,
et l'ensemble des personnes qui ont bien voulu apporter des informations et donner de leur temps aux Consultants (collectivités territoriales et EPCI, AMF, FNCCR, SPDE, établissements financiers et experts).

Néanmoins, les informations et analyses présentées ci-après relèvent de la seule responsabilité des Consultants et ne sauraient engager les personnes ayant apporté leur concours à l'opération.

SOMMAIRE

Introduction (page 4)

I. UNE MULTIPLICITE D'APPROCHES RESTANT A SYNTHETISER (p 4)

A. En toile de fond, la théorie des contrats (p 5)

B. Des investissements très en retrait par rapport aux besoins (p 5)

C. **L'importance des instruments comptables, fiscaux et juridiques** (p 7)

D. **Une réflexion à développer sur les outils financiers** (p 10)

II. CONVERGENCE DES ETUDES DE CAS ET DES CONSULTATIONS (p 13)

A. **Des cas s'efforçant de rendre compte de la diversité des situations** (p 13)

B. **L'intérêt des expériences de mutualisation départementale** (p 14)

C. **Vers une meilleure maîtrise des DSP** (p 16)

D. **La concentration des financements publics classiques sur les travaux neufs** (p 19)

III. L'ENSEIGNEMENT DES PRATIQUES DE PAYS ETRANGERS (p 20)

A. Royaume Uni : pragmatisme et productivité (p 20)

B. **Allemagne : priorité à la cohérence locale, mais une certaine opacité** (p 21)

C. **Etats Unis : accélération des efforts de R&D et de *management*** (p 23)

D. Les Pays Bas : une expérience de mobilisation des fonds de pension (p 25)

E. **Le rôle des *trustees* dans le domaine de l'énergie aux Etats Unis** (p 25)

IV. RECOMMANDATIONS (p 28)

A. **Permettre la diffusion des bonnes pratiques** (p 28)

B. **Instiller un objectif de productivité dans la gestion des services d'eau** (p 29)

C. **Faciliter la mutualisation des services d'eau** (p 30)

D. **Développer et expérimenter de nouveaux outils financiers** (p 31)

INTRODUCTION

La mission confiée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD)[1]à CD Consultants en association avec DE Conseil, a eu pour objet d'analyser les **méthodes de financement du renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement**[2], et de proposer les aménagements permettant d'en **améliorer l'efficacité économique**. Le document ci-après présente la synthèse des résultats obtenus, un rapport final détaillé reprenant l'ensemble des investigations effectuées.

On s'attachera dans un premier temps à rappeler les **principales approches** mises en œuvre pour analyser les enjeux liés au renouvellement des infrastructures d'eau. La deuxième partie sera consacrée aux résultats de la **quinzaine de monographies de collectivités locales** (communes, structures intercommunales et départements) et des **entretiens menés auprès d'acteurs nationaux**[3] : FNDAE, FNCCR, SPDE, établissements et experts financiers.

La troisième partie présentera les enseignements tirés des **études de cas d'autres Pays**, essentiellement **Royaume Uni, Allemagne et Etats Unis**. Enfin la quatrième partie portera sur les **recommandations** proposées par les consultants.

I. UNE MULTIPLICITE D'APPROCHES RESTANT A SYNTHETISER

La question du renouvellement des infrastructures « eau » a fait l'objet de nombreux travaux et réflexions[4], en particulier depuis le début des années 90. Ces travaux peuvent assez bien être regroupés selon leur dominante : **approches d'économie théorique** ; travaux de **micro** ou de **macroéconomie empirique** ; **démarches pragmatiques** et structurées par la classification comptable des flux financiers ; propositions de **produits financiers**.

Comme toute segmentation, celle qui est proposée ne va pas sans arbitraire et **certains travaux, peu nombreux, ont une visée synthétique** qui réunit plusieurs des axes précédents. Cela dit, les clivages que nous proposons nous paraissent utiles pour rendre compte de la manière dont le renouvellement des infrastructures « eau » est posé :

- La séparation entre **travaux économiques théoriques et empiriques** demeure forte, même si la période récente marque un souci de rapprochement des premiers vers les seconds ;
- Les démarches qui partent de la palette des **instruments comptables**, répondent à la demande des collectivités et sont souvent conduites par les acteurs publics et privés qui les conseillent. Nous distinguons ces démarches de celles qui concernent l'**offre de financements externes**[5]**,** notamment d'**emprunts**, et sont le plus souvent issues d'experts financiers et d'opérateurs de ce secteur.

[1] Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale (D4E), Sous-direction des politiques environnementales.
[2] Le champ couvre les réseaux et les équipements, pour l'alimentation en eau potable comme pour la gestion des eaux usées.
[3] Hors le membres du Comité de pilotage : MEDD, CEMAGREF-– ENGEES, ENGREF Montpellier et Agence de l'Eau Seine-Normandie.
[4] Le rapport final comprend une bibliographie des travaux consultés dans le cadre de la présente mission.
[5] Le financement externe comprend les emprunts mais recouvre un ensemble plus vaste, incluant l'apport de fonds propres, les garanties, les nouvelles formules de partenariat Public Privé etc.

A. EN TOILE DE FOND, LA THEORIE DES CONTRATS

Au point de rencontre de l'économie publique et de l'économie industrielle[6], la **nouvelle économie de la réglementation** a forgé des concepts - théorie des incitations, coûts de transaction, contrats incomplets[7] etc. - qui rendent compte du fonctionnement des marchés oligopolistiques ou en situation d'asymétrie d'information. Lorsque l'on s'écarte de la concurrence pure et parfaite, on montre ainsi que l'équilibre économique sans intervention peut s'éloigner notablement de l'optimum classique.

Les **DSP dans le domaine de l'eau relèvent de ces analyses**, le renouvellement des installations étant le « cœur du réacteur[8] ». L'un des enjeux pratiques de ces analyses est de mettre en place des dispositions, notamment contractuelles, qui permettent à la fois d'inciter à la génération de **gains de productivité et d'assurer qu'une partie de ces gains bénéficie aux usagers de l'eau**[9].

La théorie des contrats est jeune et ses pistes de développement théorique demeurent nombreuses. Parallèlement, l'accent a été mis récemment sur la **vérification empirique des résultats théoriques**[10], ce qui requiert notamment de définir des indicateurs de niveau de concurrence, d'efficacité des modes de gestion[11] etc. et donc de créer en amont des bases de données encore inexistantes il y a quelques années.

Si l'apport de la théorie de contrats est déjà important en termes conceptuels, la **pleine exploitation de son potentiel** passe par le **développement de travaux empiriques et de systèmes d'information stabilisés** (banques de données sur les contrats par exemple), ce qui nécessitera inévitablement du temps.

B. DES INVESTISSEMENTS TRES EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX BESOINS

Les travaux microéconomiques qui permettent d'estimer la valeur du patrimoine des infrastructures « Eau »[12], d'évaluer ainsi les besoins de renouvellement et de confronter ces besoins au **volume observé des investissements au niveau national**, ne butent pas sur des obstacles méthodologiques, comme dans le cas précédent.

---

[6] « La nouvelle économie de la réglementation dix ans après ». Jean-Jacques Laffont (Université des sciences sociales de Toulouse). 1995.

[7] « *A theory of incentives in procurement and regulation* ». Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole. MIT press. 1993. Voir aussi « Régulation de la durée des contrats dans le secteur de l'eau : concurrence et incitations ». Patrick Deronzier, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001.

[8] « Délégation de l'eau : déclin ou renouveau ? ». Service public 2000. Septembre 2001.

[9] « La délégation de service public : une analyse à partir de la théorie des contrats ». Christophe Defeuilley (CIRED). Octobre 1998.

[10] L'étude citée ci-dessus sur « La régulation de la durée des contrats… » suggère par exemple que des contrats de durée courte sont plus avantageux que des contrats longs du point de vue du bien-être collectif dans le cas de forte concurrence. La conclusion est inversée en cas de faible pression concurrentielle.

[11] Voir par exemple « Une analyse exploratoire des contrats de distribution d'eau en France ». Centre ATOM, Université de Paris I Panthéon – Sorbonne. Septembre 2002.

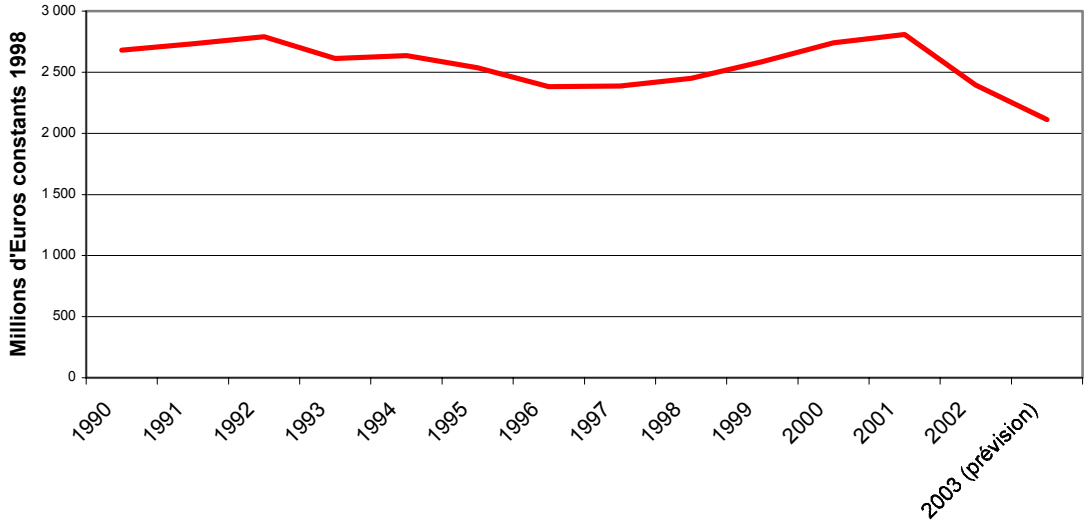
[12] « Le renouvellement du patrimoine en canalisations d'eau potable en France ». Jean-Michel Cador, Université de Caen Basse-Normandie. MATE, Association des Départements de France, Agence de l'Eau Seine-Normandie et Canalisateurs de France. Juin 2002. La démarche a d'abord été lancée pour le département de la Manche, sept autres départements se joignant ensuite à l'opération. Noter également les travaux du CEMAGREF – ENGEES à Strasbourg sur l'optimisation du renouvellement des réseaux notamment.

Cela dit, la mesure des investissements portant spécifiquement sur **le renouvellement est entachée d'incertitude :** recouvrement entre le renouvellement à l'identique[13] et la modernisation ou le renforcement[14], aides publiques accordées aux travaux neufs conduisant à enregistrer dans cette catégorie des investissements dont la composante « renouvellement » est pourtant essentielle. Aussi la comparaison entre les besoins et les investissements observés ne peut-elle être réalisée sans précaution.

Ces réserves étant faites, l'étude de JM Cador citée ci-dessus évalue à **un milliard d'€ par an**[15] **les besoins de renouvellement de l'ensemble des réseaux potable en France**, la valeur à neuf de ce patrimoine étant estimée à 85 Mds €. La FNTP estimant de son côté que les exigences de renouvellement pour les réseaux d'eaux usées étant d'un ordre de grandeur comparable, les **besoins totaux de renouvellement des réseaux « Eau » en France atteindraient deux Mds € par an**.

En s'appuyant sur les travaux du Bipe[16] pour Canalisateurs de France, le graphique ci-après présente **l'évolution du marché de l'ensemble des canalisations** (travaux neufs et renouvellement ; eau potable, eaux usées, autres canalisations).

Graphique 1. Chiffre d'affaires des canalisateurs en France
Tous types de canalisations, travaux neufs et renouvellement
D'après étude Bipe pour Canalisateurs de France



La part des réseaux « Eau » étant de 77 % de l'ensemble de l'activité des canalisateurs (46 % pour l'assainissement et 31 % pour l'eau potable) et celle du renouvellement d'environ 30 %[17], on peut estimer à **580 M€ l'activité des canalisateurs associée au renouvellement des réseaux « eau »**.

[13] De nombreux observateurs préfèrent à juste titre raisonner en termes de « fonction identique ».
[14] Dans le cas d'une augmentation des débits, seul le surcoût lié à l'accroissement de diamètre devrait être comptabilisé en renforcement, le reste correspondant à un simple renouvellement. L'examen des pratiques courantes au niveau des départements (voir infra) montre que les règles sont inévitablement plus sommaires.
[15] Avec un cycle marqué lié aux différentes générations de réseaux (matériaux employés et années de pose).
[16] Basée sur une enquête réalisée depuis 5 ans, cette source est la plus fiable pour rendre compte de l'évolution de la Profession des canalisateurs (elle a été reprise par l'étude Planistat de 2002 qui compare les sources professionnelles sur l'offre et celles sur la demande de l'IFEN et conclut à une bonne concordance de ces 2 approches).
[17] Selon la FNTP, la part du renouvellement serait passée 25,2 % en 1990 à 28,7% en 2000. Notons par ailleurs qu'au Royaume Uni, la part du renouvellement dans l'ensemble des investissements « eau » (réseaux et équipements) serait de l'ordre de 40 % (voir § III. A).

Même si d'autres entreprises que les seuls canalisateurs peuvent avoir une activité de pose de canalisations dans le domaine de l'eau potable ou des eaux usées, on peut considérer comme acquis que **le niveau annuel des travaux de renouvellement en matière de réseaux « Eau »** - de l'ordre de **600 M€** selon nos estimations - **est très en deçà de besoins évalués ci-dessus à 2000 M€.** De plus, on ne note pas depuis 10 ans une progression suffisante permettant d'imaginer qu'à terme l'évolution spontanée des travaux finisse par satisfaire complètement les besoins.

Sachant que les investissements en **réseaux représentent environ 70% des investissements « Eau » totaux** (c'est à dire en incluant les équipements), la conclusion précédente nous semble pouvoir être étendue à l'ensemble du champ de l'étude : les **investissements observés en matière de renouvellement des infrastructures « Eau » se situent largement en dessous des besoins**.

C. L'IMPORTANCE DES INSTRUMENTS COMPTABLES, FISCAUX ET JURIDIQUES

1. Cadre d'ensemble

Le financement du renouvellement des infrastructures « Eau » vu à travers les approches croisées de la comptabilité, de la fiscalité et de la réglementation fait l'objet d'une littérature abondante et de quelques travaux de synthèse.

Parmi ceux-ci, une mention particulière doit être faite pour le **document technique FNDAE n° 15** - « Le financement du renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable » - qui dresse un panorama des différentes modalités de financement et de leur gestion comptable, du côté des collectivités comme de celui des gestionnaires délégués lorsqu'il existe une Délégation de Service Public (DSP).

Compte tenu de l'importance de ce document, on trouvera dans le premier chapitre du rapport final un « **Etat de l'art** » dans lequel DE Conseil s'est efforcé d'en proposer une actualisation, intégrant sa **propre expertise en matière de conseil aux collectivités locales**.

Il est important de rappeler que dans le cas de la **régie** et des systèmes proches, c'est la **collectivité** qui prend en charge la **totalité des investissements de renouvellement**.

Dans les cas de DSP, le contrat fixe ce qui est à **la charge du délégataire** - généralement les équipements électromécaniques, parfois les réseaux et les autres infrastructures (branchements et compteurs) - et ce qui reste **du ressort de la collectivité**[18]. Cette dualité d'interventions, qui constitue l'originalité des contrats d'affermage, peut être source de difficultés, de même que le départ entre l'entretien courant (à la charge du délégataire) et le renouvellement *stricto sensu*.

Aussi l'analyse des contrats réalisée par ATOM (voir référence en note ci-dessus) suggère-t-elle qu'en liaison peut-être avec le raccourcissement des contrats, la période récente est marquée par une **tendance de spécialisation**[19].

[18] Les cas de concession pure dans lesquels la totalité des investissements est à la charge du délégataire, sont rares et l'on trouve plus souvent des « îlots concessifs ».

[19] Pour une part, cette spécialisation valide empiriquement la distinction introduite entre renouvellement fonctionnel et patrimonial établie par le Guide d'affermage de l'AMF (MM Llorens et Soler-Couteaux). Si cette spécialisation simplifie le partage des tâches en diminuant les coûts de transaction, certains observateurs

Parmi les **contrats de DSP signés en 1999 et 2000**, ceux où le renouvellement est à charge du délégataire représentent en effet :

- ✓ **plus de 90 % des cas pour les machines tournantes** contre 80 % pour les contrats « anciens » définis comme signés avant 1982,
- ✓ **80 % des cas pour les branchements** contre environ 60 % pour les contrats anciens,
- ✓ **moins de 20 % des cas pour les canalisations**, la proportion approchant de la moitié pour les contrats anciens.

2. Le renouvellement par les collectivités

Que les collectivités assurent une partie (DSP) ou la totalité (régie) des investissements de renouvellement, trois points méritent d'être soulignés :

- Inscrit en charge de la section de fonctionnement et en recette de la section d'investissement, l'**amortissement budgétaire** permet **l'accumulation de l'autofinancement** qui, le moment venu, permettra de contribuer au financement du renouvellement[20] sans entraîner de heurt dans l'évolution du prix de l'eau. L'utilisation de l'amortissement requiert une **bonne connaissance des durées de vie**, d'où l'intérêt d'un **recensement précis des installations** dont toutes les collectivités ne sont pas dotées, et de **fiches d'immobilisations** ;

- La question du **placement des fonds libres des Services Publics Industriels et Commerciaux** (SPIC) disposant de la personnalité morale reste en suspens. Cela dit, la réponse du Ministère de l'Economie au Sénateur Philippe Richert, publiée au JO Sénat du 7 novembre 1996, indique que « *…dès lors qu'un syndicat réalisant des activités de nature commerciale ou industrielle constitue des réserves financières, il peut procéder au placement de ses excédents de fonds* ». Peu de collectivités semblent profiter de cette disposition dont les enjeux financiers sont importants pour le financement du renouvellement ;

- **L'intercommunalité et notamment la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999** favorisent la prise de la compétence « assainissement » par les Communautés d'agglomération, la redevance d'assainissement intervenant dans le calcul du Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) et donc de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). De plus, l'intercommunalité est à l'origine à son tour **d'effets d'échelle** sur les plans **technique** (dimensionnement des équipements), **économique** (meilleure utilisation des moyens humains) et **financier** (avantages en termes de négociation des emprunts et de politique de la dette). A une échelle différente, la **départementalisation des services d'eau** peut également faire naître des avantages comparables qui ont pu être mis en évidence dans les monographies présentées plus loin.

---

s'interrogent sur le point de savoir si elle ne constitue pas un renoncement à tirer des DSP tout leur potentiel en termes de gains de productivité.

[20]Encore faut-il pour cela que cet amortissement soit supérieur à l'amortissement financier défini comme la charge annuelle du remboursement du capital emprunté. D'autres outils contribuent à l'autofinancement, notamment la constitution de réserves et les provisions (pour grosses réparations et pour risques et charges). Les questions soulevées par la mobilisation de ces outils sont discutées dans l' « Etat de l'art » .

3. Le renouvellement par les opérateurs privés

Compte tenu du poids de l'affermage dans les services d'eau[21], la question du renouvellement pris en charge par les opérateurs privés comporte des enjeux de première importance :

- L'un des principaux enjeux concerne les **provisions pour renouvellement des immobilisations** (compte 1560 du Plan Comptable Général) et leur utilisation. La question centrale est de savoir si, au terme d'un contrat de DSP, la **différence éventuelle entre les provisions constituées et les travaux réalisés[22]** doit revenir au concédant[23], ou si elle représente la rémunération du risque pris par le délégataire à travers la « garantie de renouvellement[24] ». Sans trancher ce débat, on peut cependant observer que l'aléa porte sur le calendrier du renouvellement, pas sur le fait de devoir procéder tôt ou tard à un investissement. La situation est différente dans le cas d'une assurance, l'accident pouvant ne jamais se produire ;
- En liaison avec la question précédente, **trois types d'information** qui ne coïncident pas nécessairement, sont représentatifs des réserves pour renouvellement constituées par le délégataire : (i) **les dépenses estimées du compte d'exploitation prévisionnel**, (ii**) la garantie de renouvellement du compte-rendu financier** et (iii) **la provision comptable effectivement passée** par le délégataire dans ses **comptes sociaux** et non connue du concédant. Un besoin de clarification se fait jour sur ces différentes informations ;
- Les **provisions pour amortissement de caducité** (compte 1573 du Plan Comptable Général) sont destinées à permettre au délégataire de récupérer la valeur du capital qu'il remet gratuitement à la collectivité en fin de contrat alors que les immobilisations correspondantes ont été financées sur ses ressources propres ;
- Le **compte de renouvellement** établit un état des provisions réalisées et des travaux effectués. Son instauration traduit un souci de transparence des collectivités qui souhaitent être informées des moyens mis en œuvre par leurs délégataires.

Au total, il apparaît que la **palette des outils** permettant de financer le renouvellement par les opérateurs privés et de retracer l'information sur l'utilisation de ces outils, **est large**. Certains observateurs estiment que dans ce contexte l'intérêt de la garantie de renouvellement n'est pas établi. D'autres craignent qu'en instituant des obligations de moyens lourdes - cas des programmes de travaux comprenant plusieurs centaines de lignes par exemple - on enferme le délégataire dans un faisceau de contraintes qui *in fine* limitent les incitations aux progrès de productivité.

[21] Dans le domaine de l'eau potable, les trois quarts de la production relèvent de la délégation de service (voir « Les Comptes Economiques de l'Environnement en 2000 » ; IFEN), l'affermage étant prépondérant au sein des DSP.

[22] Noter que cette différence peut être accrue par les produits financiers perçus par le délégataire par le placement de l'encours des provisions. Certains contrats récents de DSP prennent en compte une estimation forfaitaire de ces produits financiers qui figurent dans le compte rendu financier annuel.

[23] C'est par exemple le point de vue exprimé par la Chambre Régionale des Comptes Ile-de-France dans sa « Lettre d'observations définitives du 7/9/2000 sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris ».

[24] Voir la circulaire n° 756 du SPDE.

Entre souci de transparence et efficacité, le débat n'est pas clos : on verra plus loin les enseignements que les monographies apportent à ce débat.

D. UNE REFLEXION A DEVELOPPER SUR LES OUTILS FINANCIERS

L'information sur les outils financiers permettant de mettre en oeuvre des **financements externes et notamment l'emprunt**, est nettement **moins abondante** que celle relative à la **mobilisation de l'autofinancement** à travers les différents mécanismes qui viennent d'être passés en revue. Pour l'essentiel, elle émane des banques à travers leur activité commerciale.

Une mention particulière doit cependant être faite pour les **initiatives professionnelles** prises conjointement par la **FNTP**, **Canalisateurs de France**, plusieurs **réseaux bancaires** et auxquelles le MEDD s'est parfois associé, qui dépassent le plan strictement commercial en informant les collectivités des enjeux liés à la gestion de l'environnement et plus précisément du renouvellement des réseaux « Eau ». Ces initiatives proposent des **solutions financières adaptées à la nature des investissements**, notamment en termes de durée de vie : crédit priorité environnement de la Caisse d'Epargne, prêts « *capés*[25] » ou « tunnelés[26] » du Crédit Agricole, prêts à long terme de Dexia etc.

Il demeure que l'on trouve **peu de travaux de synthèse et guère d'informations chiffrées** par exemple sur l'encours des prêts dans ce domaine, à l'exception des prêts « eau » proposés aux grandes ou très grandes collectivités par la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

Plusieurs explications peuvent être avancées à cet état de fait :

- **L'endettement est perçu comme un terme de bouclage** dans un processus qui part de l'autofinancement et du prix de l'eau. Parfois même, certaines collectivités semblent avoir comme stratégie de minimiser les frais financiers ressentis comme une perte, ce qui revient à nier l'utilité du recours à toute forme de crédit. D'où l'intérêt pédagogique des travaux mentionnés ci-dessus qui rappellent que le **recours à l'emprunt est à l'origine d'un effet de levier** permettant de réaliser davantage d'investissements à autofinancement donné ;
- Pour les villes et intercommunalités d'une certaine importance, la stratégie d'emprunt n'a plus la dimension sectorielle qu'elle avait jadis. C'est un **raisonnement global de gestion de la dette** qui est mis en œuvre, de sorte qu'une séparation s'est créée entre la **rationalité économique** du choix des investissements d'une part, et une **rationalité financière** couvrant toutes les compétences des collectivités d'autre part. Certains observateurs pensent qu'on est peut-être allé trop loin dans ce sens, notamment dans le cas des réseaux d'eau dont la durée de vie physique est supérieure à celle d'autres infrastructures et équipements, et appelle en conséquence des solutions spécifiques ;

[25] Dans le cas d'un prêt à taux variable, un plafond ou *cap* est fixé pour le taux d'intérêt. L'emprunteur est ainsi prémuni contre les hausses de taux dépassant ce taux.

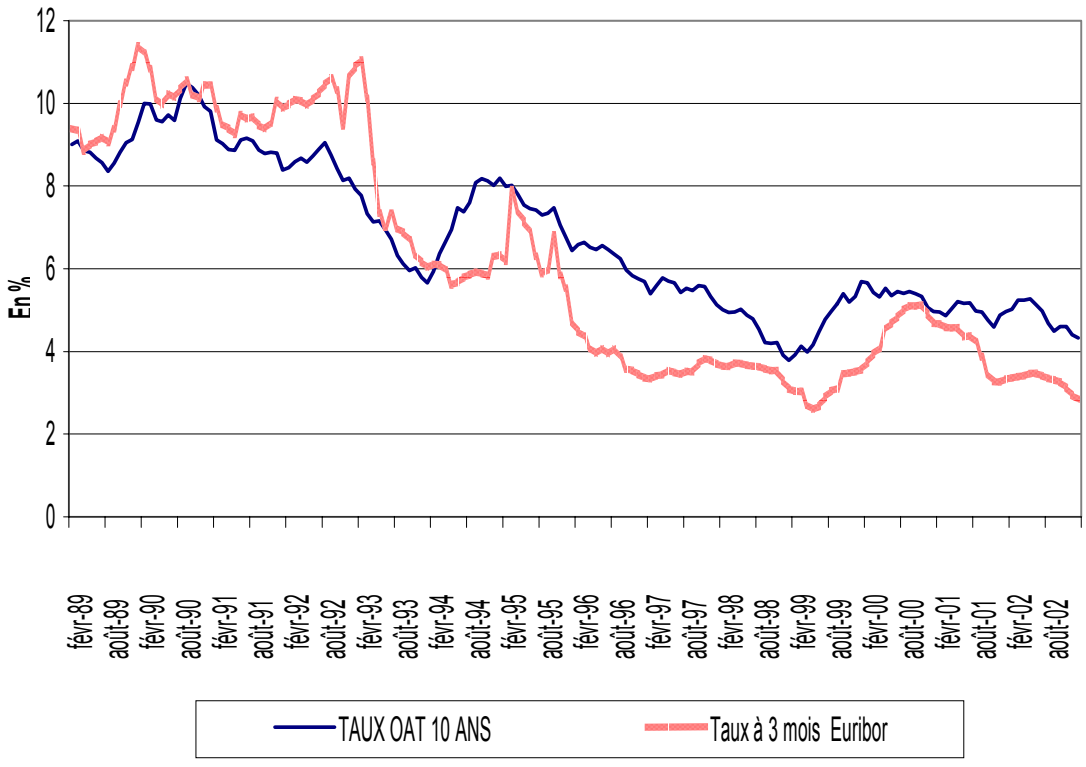
[26] La protection contre la hausse de taux d'intérêt a un coût pour l'emprunteur. Pour limiter ce coût, le banquier limite la baisse du taux d'intérêt en fixant un plancher en deçà duquel le taux de l'emprunt ne descendra pas. Le taux d'intérêt évolue ainsi entre un plancher et un plafond : on parle alors de « prêt tunnelé ». Avec des variantes, ces modalités sont proposées par plusieurs réseaux bancaires.

- Les collectivités sortent d'une **période d'endettement avec des taux d'intérêt élevés**. Dans le cadre d'une gestion rationnelle de leur dette, elles ont privilégié la renégociation de leurs emprunts et la recherche d'un **endettement plus faible**. Certains pensent que cette phase s'achève et Dexia note « **un désendettement ralenti en 2003** » dans la livraison de février 2003 de sa note de conjoncture[27].

La nouvelle étape de la décentralisation et les transferts de compétences qui vont l'accompagner dans un contexte difficile pour les finances de l'Etat, la nécessité d'investir notamment dans le domaine de **l'assainissement**[28], le niveau bas des taux d'intérêt (voir graphique ci-après), tous ces facteurs suggèrent que le **recours à l'emprunt devrait s'accroître à l'avenir**,[29] y compris sans doute pour le renouvellement des réseaux.

Graphique 2. Evolution du taux des OAT 10 ans et des taux à 3 mois Euribor

Source : CDC IXIS



[27] Pour l'ensemble des collectivités locales (communes, départements, régions, structures intercommunales, budgets annexes, régies), l'encours de la dette est passé de 107,1 Mds € courants au 1° janvier 1997 à 98,6 Mds € au 1° janvier 2003. Dans le même temps, l'investissement a évolué de 27,8 Mds € à 37,8 Mds € en 2003 (« Finances locales en France », Dexia, février 2003).

[28] Le baromètre financier des communes de la Caisse d'Epargne (fin 2002) note après enquête auprès de 630 communes que l'assainissement vient en 2° rang pour les intentions d'investissement, après la voirie mais devant le développement économique local, la culture et le sport.

[29] C'est ce qu'indiquait dès 2002 le baromètre de la Caisse d'Epargne déjà cité, sauf pour les communes de plus de 30000 habitants.

Par delà les perspectives conjoncturelles qui viennent d'être tracées, un décalage semble s'être créé entre le **dynamisme de l'ingénierie financière** à l'usage notamment des entreprises y compris les PME d'une part, et la **relative stabilité** des modes de financement de la politique du renouvellement des infrastructures « Eau » d'autre part.

Ce décalage ne s'étend pas à toutes les politiques de l'environnement et l'on note au contraire un foisonnement d'initiatives dans ce domaine en France[30], qu'il s'agisse des **fonds éthiques « Développement durable »,** de **nouveaux produits d'assurance**, des préoccupations des banques en termes de **risques de crédit en cas de passif environnemental,** de la créations d'agences de ***rating* vert**, de la mise en place par l'Ademe et CDC IXIS d'un **Fonds d'Investissement de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie** (FIDEME) pour répondre aux besoins des entreprises en quasi capital[31] etc.

Certes, ces formules nouvelles ont peut-être touché plus les entreprises que les administrations publiques, mais à l'avenir les **formules innovantes de *Public Private Partnership*** (PPP) devraient concerner directement les **collectivités locales**.

La politique de l'eau ne semble pas avoir fait l'objet de réflexions ou de propositions de ce type dans la période récente[32]. On verra plus loin que les investigations menées par CD Consultants suggèrent **l'intérêt de mobiliser certaines formules de PPP** pour contribuer au financement du **renouvellement des infrastructures « Eau ».**

[30] Voir la recherche interne réalisée par CD Consultants sur les préoccupations environnementales et le secteur financier (2003).

[31] Le quasi capital se situe entre les fonds propres et la dette classique et correspond à la dette subordonnée (Mezzanine).

[32] Noter cependant une proposition intéressante de Jean Gatty « Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ? » (1998) dans le cadre de travaux appuyés par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie « Eau, matière à réflexion ». L'auteur propose d'organiser la concurrence non pas pour le choix du délégataire, mais pour la propriété de l'entreprise unique qui assure le service d'eau et d'assainissement.

II. CONVERGENCE DES ETUDES DE CAS ET DES CONSUTATIONS

A. DES CAS S'EFFORÇANT DE RENDRE COMPTE DE LA DIVERSITE DES SITUATIONS

En combinant des indicateurs relatifs à l'**échelle géographique** (département ou agglomération), au **mode de gestion** (régie ou DSP ; dans le cas de DSP, différenciation selon la nature du délégataire), enfin au **type d'organisation ou d'innovation** (mutualisation des travaux ou du financement), un choix de cas à analyser a été effectué, la segmentation des cas retenus figurant dans le tableau 1 ci-après[33].

Tableau 1. Segmentation des études de cas

Echelle géographique	Familles	Intérêt de l'analyse	N° de cas
Départements	Mutualisation des travaux	Economie d'échelle et lissage des risques	1.1.
			1.2
	Mutualisation de l'épargne	Outils de solidarité financière	2.1.
			2.2.
	Situation évolutive	Besoin de légalisation de pratiques innovantes	3.
Villes et agglomérations	Régie	Passage en Communauté urbaine ou d'agglomération	4.1.
			4.2.
	Concession	Renouvellement entièrement à charge de l'entreprise	5.
	Affermage confié à l'un des grands opérateurs	Garantie de renouvellement	6.1.
		Evolution vers des comptes de renouvel[t]. patrimon[ial]. et accid[el].	6.2.
		Compte de renouvellement	7.1.
			7.2.
		Société dédiée	8.
	Affermage confié à un opérateur de taille moyenne	Garantie de renouvellement	9.1.
		Changement de délégataire	9.2.

[33] Par souci de confidentialité, on a préféré laisser anonymes les départements, villes et entreprises retenus : l'objet de l'étude n'était pas en effet d'évaluer telle ou telle situation particulière, mais de tirer des enseignements à caractère général.

Sur les quinze cas, **cinq concernent des départements** et dix des villes ou agglomérations. Au sein de ces dernières, ont été retenus deux cas de régie et huit de DSP. **L'importance de la DSP** reflète certes le poids de ce mode de gestion, mais également la diversité des situations rencontrées, selon le type de contrat (concession ou affermage ; mode de régulation) et de délégataire.

Par delà les indicateurs précédents, les cas n'ont **pas été choisis pour fournir une représentativité statistique**, mais de manière à fournir l'**image la plus riche possible de l'évolution possible** des perspectives de financement.

Afin d'évaluer les résultats des analyses de cas, **six critères ont été retenus**, leur définition figurant dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2. Les six critères d'évaluation

Critères	**Mode de notation** : note élevée si…
Optimisation économique	La solution retenue permet économies d'échelle et gains de productivité
Optimisation financière	Avantages en termes de coût de financement et de réinvestissement des produits financiers
Maîtrise des risques	Capacité du dispositif à faire face à des aléas
Conformité à la réglementation	Dispositif conforme sans ambiguïté à l'ensemble des textes réglementaires existants
Transparence	Dispositif explicite et aisément lisible
Réalisation du renouvellement	Le dispositif a montré sa capacité à permettre le renouvellement

Au vu du faible nombre de cas par famille, il ne s'agit pas de tirer des conclusions générales qui s'appliqueraient à l'ensemble des départements, régies et DSP. A travers ces critères, on a cherché à établir une **méthode d'évaluation** et à cerner les traits des dispositifs étudiés pouvant servir de guide à la réflexion sur les perspectives du renouvellement.

B. L'INTERET DES EXPERIENCES DE MUTUALISATION DEPARTEMENTALE

Les réserves précédentes étant faites, le graphique ci-dessous présente l'évaluation des dispositifs départementaux analysés.

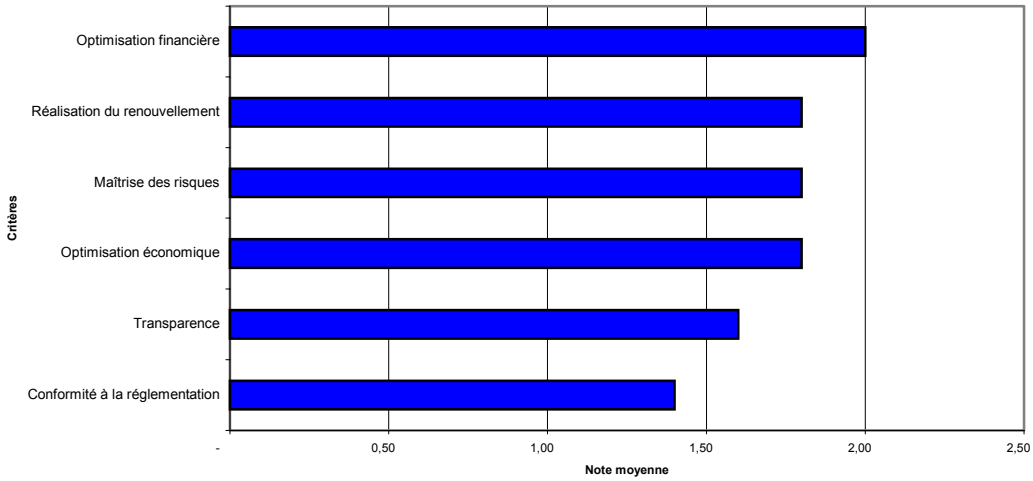
Quelle que soit la diversité des cas[34] - certains départements ont un prix unique de l'eau, d'autres prélèvent une surtaxe etc. -, la **mutualisation est à l'origine d'avantages significatifs**. En premier lieu, les dispositifs étudiés permettent de dégager **des ressources financières affectées au renouvellement** et donc de réaliser des travaux qui sinon se feraient pas. Les gains attachés à ces expériences de mutualisation sont d'autant plus importants qu'une véritable **programmation des travaux mais aussi des emprunts**, permet l'optimisation des moyens financiers

[34] Pour plus d'informations, voir les fiches par cas du rapport final.

(conditions d'emprunt négociés auprès des banques par exemple) et économiques (calendrier et choix des investissements), ainsi qu'une meilleure maîtrise des aléas. Le plus souvent, c'est un Syndicat départemental qui assure ces fonctions, certains dispositifs conservant cependant une maîtrise d'ouvrage au niveau des collectivités ou des syndicats de base.

En revanche, les conditions de **transparence et de conformité à la réglementation ne sont pas toujours complètement satisfaisantes** : à travers les mécanismes mis en place (prix unique de l'eau par exemple), le Syndicat départemental est parfois amené à remplir des missions qui ne lui ont pas été confiées et à organiser des transferts entre collectivités. Par ailleurs, certains Syndicats placent le solde des fonds libres et d'autres non.

Graphique 3. Evaluation des 5 dispositifs départementaux analysés[35]



Si une clarification des dispositifs et de la réglementation apparaît nécessaire, nous souhaitons insister ici sur le fait que le choix d'une échelle géographique plus vaste que celle des réseaux d'eau, correspond à un **réel gain économique et financier**, tenant notamment à la manière dont les aléas sont gérés.

Afin d'illustrer ce résultat en s'appuyant sur certains des cas étudiés, un **modèle a été mis en place** qui simule :

- ✓ Le **fonctionnement de 20 services d'eau séparés**, chacun procédant à la passation de ses provisions chaque année, un aléa conduisant ou non à la réalisation de travaux[36] pour chacun de ces services. En cas d'excédent de l'encours de provisions sur les travaux, le solde est placé à court terme[37]. En

[35] Pour chaque critère et cas, une note entre 1 et 4 a été déterminée, la note 4 étant la plus favorable. Le graphique présente la moyenne de ces notes pour les 5 cas

[36] Selon une loi binomiale. Le montant des travaux suit lui même une loi de probabilité Lognormale (existence d'un risque de travaux d'un montant notablement supérieur à la moyenne).

[37] Ce qui suppose la possibilité de tels placements. S'il n'en allait pas ainsi, il demeurerait néanmoins un avantage lié à la mutualisation que le modèle permet de simuler, car le risque d'un besoin de financement notablement supérieur aux provisions est plus faible dans le cas de plusieurs services d'eau gérés ensemble que dans l'hypothèse d'une juxtaposition de gestions séparées.

cas d'insuffisance de l'encours de provisions, un besoin de financement se fait jour qui doit être satisfait aux conditions du marché ;

- ✓ La **mutualisation des services d'eau**, les conditions de placement et d'emprunt étant les mêmes que précédemment.

L'avantage de la mutualisation est de l'ordre de **2 % des travaux au minimum**. En effet, la mise en place d'une gestion commune diminue le risque d'une insuffisance de provisions, la probabilité qu'un grand nombre de services d'eau requièrent simultanément des travaux importants au même moment étant faible (effet de moyenne).

En fait, les avantages financiers de la mutualisation peuvent s'avérer nettement plus importants car la **fraction stable de l'encours des provisions est susceptible d'être placée à moyen terme**[38] et de recevoir alors une rémunération de 1,5 % supérieure à celle des placements à court terme. Dans ces conditions, les simulations montrent que la mutualisation permet d'obtenir un **gain représentant plus de 10% des travaux**.

Ces avantages de la mutualisation augmentent avec le nombre de services qui sont réunis. On notera néanmoins que même si **ce nombre prend des valeurs relativement modestes** – de 10 à 20 - , **l'impact du regroupement est vite significatif.**

C. VERS UNE MEILLEURE MAITRISE DES DSP

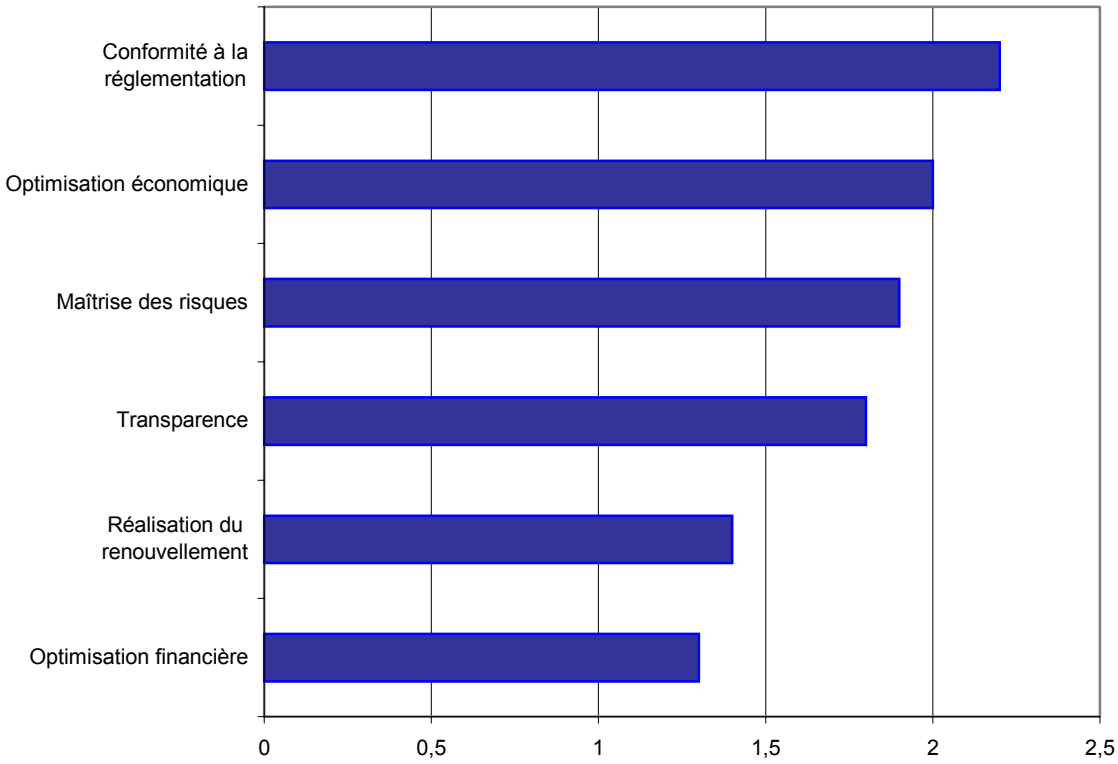
Avec les mêmes réserves que précédemment, le graphique ci-après s'efforce d'évaluer les dix cas étudiés de services d'eau de villes et d'agglomérations. Si les critères de **conformité à la réglementation**, d'**optimisation économique**, de **maîtrise des risques** et de **transparence** reçoivent des notes assez favorables quel que soit le mode de gestion[39], on observera qu'il n'en va pas ainsi pour la **réalisation du renouvellement** et l'**optimisation financière**.

S'agissant de la réalisation du renouvellement, cette appréciation rejoint au niveau local la question du **décalage entre l'importance des besoins et les travaux engagés** : dans la plupart des agglomérations retenues, ce décalage n'a pas été résorbé. La **note faible en matière d'optimisation financière** pointe peut-être le **sens des progrès à venir**, qu'il s'agisse du placement des fonds libres en admettant que cette possibilité soit confirmée pour les SPIC disposant de la personnalité morale, de la prise en compte des charges et produits financiers dans les comptes rendus de DSP, ou encore des outils nouveaux en matière de gestion de la dette.

[38] A contrario, dans le cas d'un service d'eau unique, la totalité de l'encours doit être liquide car susceptible d'être mobilisée à tout moment face à un aléa inévitable. La possibilité de placements à moyen terme dès lors que plusieurs services d'eau voient leur gestion financière centralisée, existe également dans le cas des DSP, le nombre des services d'eau réunis étant de surcroît plus important. Qu'il s'agisse de gestion privée ou publique, l'existence d'un solde positif entre produits et frais financiers peut être mise à profit pour diminuer le besoin de provisions à niveau moyen donné des travaux.

[39] Le nombre de cas ne permet pas de proposer des notes distinguant régie d'une part, et DSP d'autre part. Pour une analyse plus complète, il est nécessaire de se placer au niveau de chacun des cas retenus, ainsi que cela est fait dans le rapport détaillé.

Graphique 4. Evaluation des dix cas de villes et d'agglomérations



Mais au total, ce qui ressort des cas de DSP analysés, c'est le **progrès accompli en quelques années** en matière de maîtrise des relations entre délégant et délégataire.

Certes, le cas relatif au changement de délégataire[40] a mis en évidence de réelles difficultés qui subsistent 2 ans après le démarrage du nouveau contrat. De plus, les **formules les plus avantageuses restent objet de débat** :

- ✓ Pour les délégataires, la **garantie de renouvellement** constitue la solution la plus conforme à la logique économique des DSP. Dès lors que cette garantie est bien négociée, les analyses menées suggèrent que cette solution peut en effet être avantageuse pour les villes qui disposent de moyens de suivi limités ;
- ✓ Certains notent que la mise en place de programmes de travaux prévisionnels avec suivi ultérieur au moyen d'un **compte de renouvellement**, permet de bien contrôler l'exécution de la DSP. Le caractère très détaillé de ces programmes n'est pas nécessairement un obstacle, dès lors qu'il s'agit de plans glissants c'est à dire réactualisés périodiquement[41] ;
- ✓ La mise en place d'un compte spécial de renouvellement avec **partage du solde positif entre délégant et délégataire au terme du contrat**, ouvre des perspectives qui nous paraissent intéressantes. Une asymétrie demeure toutefois

[40] Plus encore que pour les autres exemples, on évitera de généraliser les conclusions tirées d'un seul exemple. A noter que les changements de délégataire sont rares, les délégataires en place étant reconduits dans 90 % des cas.
[41] Nous indiquions plus haut (voir § I.C.3) que le caractère très analytique de certains comptes de renouvellement était parfois perçu comme un obstacle aux progrès de productivité. L'analyse des cas amène à nuancer cette appréciation en montrant que les délégataires peuvent situer leur action dans ce cadre. Il demeure que l'on s'inscrit alors davantage dans une logique de prestation de services que de prise de risque.

en cas d'un solde négatif à la charge du délégataire qui doit alors assurer la couverture de ce risque ;

- ✓ L'existence d'une **société dédiée** assure potentiellement une bonne **transparence**, la comptabilité de l'entreprise retraçant directement la gestion du contrat. La généralisation de ce système, comme c'est le cas dans les transports, pourrait requérir des coûts de transaction internes aux délégataires et, par ailleurs, laisse ouverte la question de la mise en place d'un dispositif de suivi approfondi.

Enfin, par delà la question du choix de la formule la plus adaptée, il demeure que **l'intensité de la concurrence reste limitée**, de sorte que les prix de marché constituent un révélateur imparfait des coûts et notamment du coût de la garantie de renouvellement. De fait, dans le cas étudié où la **consultation a abouti au choix d'un délégataire distinct des leaders** de la Profession, on note une diminution importante du prix de l'eau et des engagements favorables à la collectivité en matière de gestion des provisions de renouvellement[42].

Globalement, il nous semble cependant que la période qui s'ouvre, marque la **possibilité de relations apaisées entre délégants et délégataires**[43]. Dans ce contexte, l'une des avancées majeures concerne la **diversification des solutions proposée**s aux collectivités locales.

On peut également se demander si la nécessité où se sont trouvées les collectivités de mieux suivre l'exécution des DSP, ne les a pas amenées à des progrès dans le **recensement et la connaissance du patrimoine confié aux délégataires,** qui n'ont **pas nécessairement leur pendant** pour le **patrimoine dont elles assurent elles mêmes le renouvellement.**

S'inscrivant dans la tendance de spécialisation développée ci-dessus (voir § I.C.1.), certains délégataires s'interrogent même sur la possibilité de respecter leurs **engagements en termes de rendement de réseau** si, de leur côté, les collectivités ne réalisaient pas les investissements de renouvellement qu'elles ont souhaité prendre en charge directement.

Les **cas de régie** retenus semblent confirmer l'analyse précédente : les **collectivités connaissent mal leur patrimoine**, en particulier lorsque le développement de l'intercommunalité a amené une extension des installations relevant d'une même unité de gestion. Si l'on souhaite que la **régie garde ou retrouve une place significative,** il nous paraît nécessaire qu'une priorité soit accordée à **l'amélioration des méthodes de gestion du renouvellement** pour les agglomérations qui choisissent l'option de la régie.

L'analyse précédente ne signifie certes pas que les efforts consacrés à une meilleure maîtrise des DSP ont porté tous leurs fruits : qu'il s'agisse de l'expertise et du choix entre solutions, de la révélation des coûts dans une optique

[42] Au point que l'on peut même s'interroger sur le point de savoir si le nouveau délégataire sera en mesure de tenir tous ses engagements…

[43] S'il reste des points de friction, ils nous semblent relever de ce que certains sociologues désignent sous l'appellation de « désaccords raisonnables ».

d'intensification concurrentielle, de l'optimisation financière[44] ou de formules incitant aux gains de productivité et à leur partage, les **voies d'amélioration de la DSP** restent importantes.

D. LA CONCENTRATION DE FINANCEMENTS PUBLICS CLASSIQUES SUR LES TRAVAUX NEUFS

Conformément au Décret N° 99-1060, les subventions de l'Etat (FNDAE) ne peuvent concerner le simple renouvellement et ce principe est appliqué également par les Agences de l'eau. Le **coût moyen du financement** est ainsi plus élevé pour le renouvellement que pour les travaux neufs.

A contrario, les contacts pris dans les **établissements financiers** suggèrent que les financements gratuits des Agences en matière de travaux neufs (avances et *a fortiori* subventions) sont perçus comme s'étant substitués aux emprunts. Au total, on doit pas exclure que le financement des investissements « Eau » soit caractérisé à la fois par un **excès global de ressources** d'une part, et par **une insuffisance de moyens disponibles pour le renouvellement** d'autre part.

Le système tend ainsi à **accroître le stock de capital aux dépens de son renouvellement**, en dépit des initiatives prises par les collectivités locales pour financer le renouvellement (voir § II. B.). Cette distorsion de coût du capital a sans doute contribué à **l'insuffisance du renouvellement**, notamment pour les réseaux[45].

Les modalités du financement public (FNDAE, Agences) apparaissent à certains observateurs comme caractérisées par un **faible effet de levier**[46], alors que l'épargne privée prête à s'investir dans le domaine de l'eau – y compris le renouvellement – est sans doute abondante, comme le montre le succès des fonds éthiques à dimension « développement durable ».

Ce point est d'autant plus important que les **investisseurs institutionnels** porteurs d'épargne privée (cas des assurances par exemple) sont à la recherche de **placements sûrs à long terme**, même si les taux demeurent limités. Le secteur des *utilities* dont relève l'eau, répond potentiellement à cette exigence, d'autant que les collectivités offrent des garanties de signatures supérieures à celles apportées par les entreprises.

Si l'on veut accélérer le renouvellement des services « eau », on ne doit pas écarter l'introduction **d'innovations importantes en matière d'ingénierie financière.**

[44] Prise en compte des revenus financiers liés aux placement de l'encours de provisions dans les comptes de renouvellement par exemple.
[45] La problématique est différente pour les équipements, le renouvellement à l'identique étant plus rare, compte tenu du durcissement des normes qui conduit à des exigences croissantes de mise en conformité.
[46] Volume des investissements financé par 1 € de financement public. En période de déficit public et de prélèvements publics élevés, l'argent public est rare, en sorte que la recherche d'un effet de levier plus important est légitime.

III. L'ENSEIGNEMENT DES PRATIQUES DE PAYS ETRANGERS

A. ROYAUME UNI : PRAGMATISME ET PROGRES DE PRODUCTIVITE

Consacrée par le *Water Act* de 1989, la privatisation du secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles est caractérisée par un partage du marché entre une **trentaine d'opérateurs-propriétaires des installations, chacun en position de monopole.** L'existence des dix *Water and Sewerage Authorities* et des dix neuf *Water only Authorities,* contraste avec le nombre élevé des services d'eau en France.

Cette concentration de l'offre s'est accompagnée d'une **régulation économique forte**, destinée à protéger les usagers contre les risque d'abus liés à la position monopolistique des opérateurs sur leurs territoires. Pour l'essentiel, cette **régulation est assurée par *l'Office of Water Service*** (Ofwat) qui a mis en œuvre une politique de **prix plafonds ou *price cap***, s'inspirant de la théorie des contrats.

Pour le renouvellement, une distinction est faite entre les ***underground* ou *infrastructure assets***[47] et les ***non-infrastructure assets***[48] :

- ✓ dans le cas des *infrastructure assets*, il n'est pas pratiqué d'amortissements, mais l'on introduit une **charge annuelle de renouvellement** (*Infrastructures Renewals Charge* ou IRC) comportant le **renouvellement et l'entretien**, cette charge étant répartie dans le temps selon un plan de programmation des travaux.
- ✓ s'agissant des *non-infrastructure assets*, un **système d'amortissement - *Current Cost Depreciation*** (CCD) - est mis en place.

Les besoins de renouvellement ainsi segmentés et ceux relatifs aux travaux d'extension et de modernisation du service, permettent de bâtir un **programme d'investissement** qui est résumé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3. Les dépenses d'investissement 2000-2005 en Angleterre et au Pays de Galles

Millions d'€		Eau	Assainis.[t]	Total
Service de base	Renouvellement des infrastructures (IRC)	1 854	1 309	3 163
	Amortissement des équipements (CCD)	3 134	3 134	6 268
	Sous total	**4 988**	**4 443**	**9 431**
Accroissement du niveau de service		**1**	**202**	**203**
Accroissement quantitatif de la demande		**1 661**	**818**	**2 479**
Accroissement de la qualité		**3 325**	**7 533**	**10 858**
TOTAL		**9 975**	**12 996**	**22 971**

Si le **renouvellement au sens large** (« Service de base ») compte pour **41 % des dépenses totales d'investissement « Eau »**, on notera l'importance des charges liées à l'accroissement de la qualité de l'eau, en particulier dans le domaine des eaux usées (diminution des pollutions émises dans les milieux aquatiques).

[47] Réseaux, réservoirs etc. Si l'on reprend la terminologie proposée par l'AMF, cette catégorie est proche du renouvellement patrimonial.
[48] Equipements ou renouvellement fonctionnel.

La régulation mise en place par l'Ofwat consiste en une **programmation à 5 ans du prix moyen de l'eau** qui distingue :

- des facteurs de **hausse du prix moyen** :
  - ✓ évolution des **prix de détail**,
  - ✓ amélioration du **service délivré aux consommateurs**,
  - ✓ amélioration de la **sécurité d'approvisionnement**,
  - ✓ amélioration de la **qualité** ;
- des facteurs de **baisse du prix moyen** :
  - ✓ transferts aux consommateurs des **progrès d'efficacité constatés** dans la période précédente **et non prévus au départ** (*past outperformances*),
  - ✓ **futurs gains d'efficacité** *(future efficient gains)*.

Comme on le voit, le système accorde une large place aux gains d'efficacité prévus et réalisés. Ces gains sont basés sur les perspectives de **progrès de productivité** dans le domaine de l'exploitation comme des infrastructures.

Compte tenu du poids des charges de personnel dans l'exploitation, le modèle économique utilisé revient finalement à se fixer des objectifs de **productivité du travail** d'une part, et **du capital** d'autre part. Pratiquement, il n'est pas sans intérêt de noter que les valeurs sont de **1% pour la productivité de chacun de ces deux facteurs de production**.

Les travaux consultés par CD Consultants suggèrent que, malgré les moyens mis en œuvre - le budget de l'Ofwat est de l'ordre de **16 millions d'€** -, le mode de régulation n'a **pas encore permis de contrôler totalement le phénomène de rente de monopole**. De plus, il est parfois reproché à ce système d'aboutir à un **déficit démocratique** : certes des enquêtes sont prévues pour faire se révéler les préférences des consommateurs, mais dans la pratique, le rôle de l'Ofwat et de sa technostructure apparaît dominant.

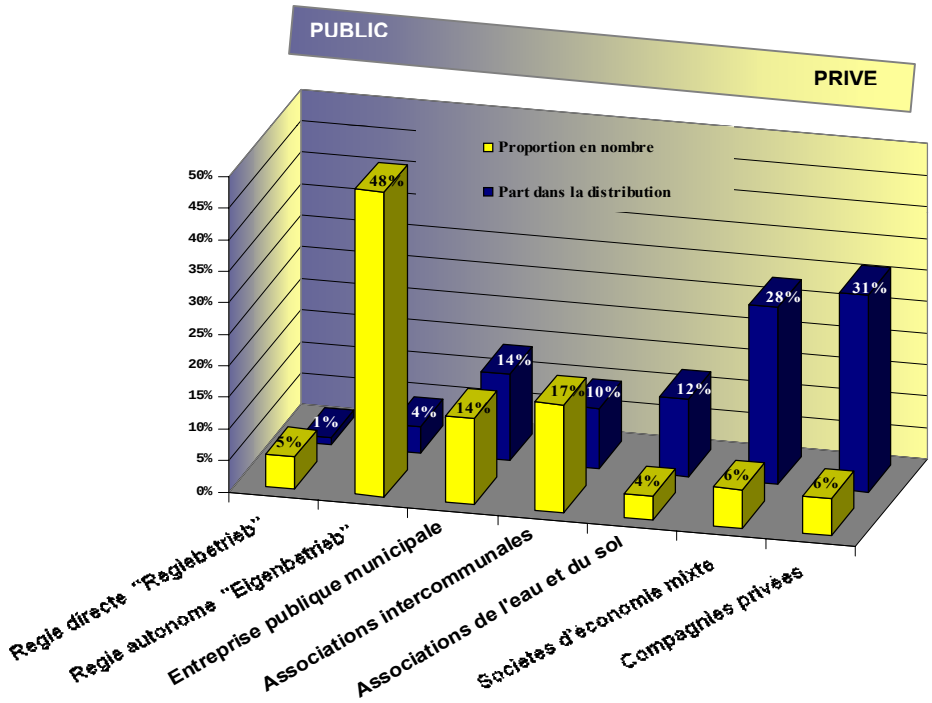
Cela dit, le dispositif a permis un **gain d'efficacité technique et financière** par rapport à la situation antérieure, y compris pour la gestion du renouvellement des réseaux et équipements. La qualité et l'abondance des informations sur les coûts, comme le **caractère à la fois pragmatique et dynamique de la démarche**, laissent à penser qu'à partir de cet acquis, des progrès restent possibles à l'avenir.

B. ALLEMAGNE : PRIORITE A LA COHERENCE LOCALE MAIS UNE CERTAINE OPACITE

A l'opposé du cas anglais, les municipalités allemandes bénéficient historiquement d'une très **grande autonomie d'administration** dans le domaine des services de l'eau et de l'assainissement.

Globalement, ces services sont aujourd'hui alignés sur le **modèle traditionnel d'une gestion publique locale**, l'échelon national et l'échelon régional n'ayant qu'un rôle d'orientation et d'encadrement législatif et réglementaire. La répartition des modes de gestion (voir graphique 5 ci-après) souligne ainsi le rôle du secteur public local dans la gestion de l'eau.

Graphique 5. Les modes de gestion des services d'eau en Allemagne
1 600 entités sur 7 000, représentant plus de 80 % de la production
Source : *World Water Congress – Berlin 2001, German National Report Assessment of Water Supply Systems*



Un autre point caractéristique de l'Allemagne a trait au **regroupement d'activités au sein d'une même entreprise municipale** ou *Stadtwerke*, c'est à dire à **l'exploitation conjointe de plusieurs services publics locaux** : électricité, eau, gaz, chauffage urbain ou transport public parfois.

Ce mode de gestion particulier permet de réaliser des **économies de gestion** au travers de services communs. Par ailleurs, ces regroupements offrent la possibilité d'une **gestion coordonnée** des travaux : la ville de Düsseldorf a ainsi calculé qu'elle économisait ainsi 25% sur son budget d'investissement en coordonnant ses interventions sur les réseaux de gaz et d'eau. Globalement, on estime que ce mode d'organisation permettrait **des économies atteignant de 30 à 60 % des coûts de renouvellement pour l'ensemble des réseaux**.

Si les synergies techniques sont ainsi facilitées, la taille financière des compagnies est également plus attractive pour les investisseurs et le marché bancaire, enfin les subventions croisées et la consolidation des activités, tous ces facteurs permettent de **lisser l'impact des investissements au niveau des prix.**

De notre analyse, ressort que le souci du financement du renouvellement des réseaux est abordé en Allemagne dans une perspective de **minimisation des dépenses**.

Le mode de gestion principalement public, trait traditionnel de l'Allemagne, évolue aujourd'hui vers un **recours plus marqué au secteur privé**, évolution liée

notamment au contexte politique national et européen. Le débat apparaît néanmoins plus économique qu'idéologique, car les municipalités se trouvent actuellement devant des difficultés de financement tenant à plusieurs facteurs :

- ✓ les campagnes d'information sur les économies d'eau ont provoqué une **baisse significative des consommations d'eau**, ce qui fragilise l'équilibre financier de l'exploitation, d'autant que la part du revenu des opérateurs liée aux volumes vendus est élevée en Allemagne ;
- ✓ se profile comme en France, un **besoin de financement** sans précédent afin de pourvoir **au renouvellement de réseaux vieillissants** ;
- ✓ enfin, les **exigences en termes de qualité de l'eau et des milieux** conduisent à des besoins de modernisation et de « montée en gamme des installations.

Le secteur privé apparaît dans ce contexte comme potentiellement capable de relever le défi du financement et de générer des gains de productivité, sous réserve sans doute d'une évolution du **système fiscal pénalisant pour les entreprises privées**, notamment dans le domaine de l'assainissement.

S'il est reconnu que le niveau de prestation est très élevé en Allemagne, une critique principale ressort à l'encontre de ce système : la **forte intégration entre secteurs public et privé**, comme l'existence de **structures multi-services** (financements croisés), introduisent une **certaine opacité** dans la gestion et le renouvellement des infrastructures.

C. ETATS-UNIS : ACCELERATION DES EFFORTS DE R&D ET DE *MANAGEMENT*

- La gestion de l'eau et de l'assainissement aux États-Unis relève d'un **schéma décentralisé voire morcelé** où coexistent entités publiques, entreprises privées de toutes tailles, coopératives, organismes sans but lucratif etc.

  - Au sein d'un nombre total de plus de 100 000 opérateurs agissant dans le domaine de l'**eau potable**, les 60 000 plus petites structures fournissent leurs services à moins de 2% de la population.
  - Au niveau de l'**assainissement**, on compte plus de 16 000 opérateurs publics qui traitent les eaux usées des municipalités.

- La question du **renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement** se pose de manière aiguë. Durant les dix dernières années, de nombreux incidents de contamination, des dommages matériels importants et même des accidents corporels, ont fait prendre conscience de l'étendue du problème du renouvellement des réseaux.

  Le rapport du *Congressional Budget Office* (CBO) de novembre 2002 a réalisé une synthèse de différents travaux consacrés aux **besoins de renouvellement**: les estimations varieraient ainsi **entre 25 et 40 milliards de dollars par an**, avec un pic autour de 2040. Dans la logique américaine, la justification de l'accélération des investissements dans les systèmes de l'eau et de l'assainissement doit être trouvée dans les bénéfices attendus en matière de santé publique, de qualité de l'environnement et de rendement des réseaux (voir infra).

Bien que la problématique de gestion des ressources et des réseaux dépasse les Etats (*States*), la **contribution du gouvernement fédéral n'a cessé de diminuer** pour atteindre aujourd'hui environ 11% de l'investissement dans les infrastructures d'eau et d'assainissement, soit de l'ordre de 3 milliards de dollars par an.

Aussi, le *Water Infrastructure Network* (*WIN*) prône-t-il la mise en place d'un **Programme fédéral combinant différents outils financiers** : prêts y compris à long terme (30 ans), subventions et autres outils (garantie d'emprunts, rachat des dettes contractées par certains opérateurs, fonds de réserve alimentant un instrument de gestion de la dette etc.).

Ces outils seraient mis en oeuvre dans **chaque État** au travers d'institutions financières spécialement dédiées aux secteurs de l'eau et de l'assainissement, les ***Water and Wastewater Infrastructure Financing Authorities*** (*WWIFAs*). Les perspectives établies pour la période 2003-2007 tablent ainsi sur une attribution progressive aux *WWIFAs* de respectivement, 6, 9, 12, 15 et 15 milliards de dollars, avec une répartition égale entre l'eau et l'assainissement.

- Si le *WIN* insiste largement sur le besoin accru de financements fédéraux, d'autres rapports[49] préfèrent souligner que, quel que soit le mode de financement, la **facture du renouvellement mettra nécessairement à contribution les usagers**.

  A travers le prix de l'eau, ces derniers apportent environ 60 milliards de dollars par an, soit 90% du coût global des services d'eau, y compris l'entretien et le renouvellement des réseaux.

  La **facture d'eau représente 0,5% du revenu moyen des ménages**, ce qui place les États-Unis au dernier rang des Pays de l'OCDE[50] et semblerait offrir certaines marges de manœuvre au regard des besoins à venir. Le prix de l'eau est en effet plutôt bas aux États-Unis et de nombreux experts suggèrent **d'instaurer un rapport plus réaliste entre la consommation et la facture**[51].

- Par delà la question du financement public ou via le prix de l'eau, il est escompté à l'avenir des **progrès significatifs de productivité**. Selon plusieurs études, il ressort que des économies significatives ont été réalisées en se concentrant sur des sujets tels que la gestion de demande, la productivité de travail, la gestion consolidée des systèmes, la gestion de capitaux, ou l'innovation technologique.

[49] Notamment celui du Congressional Budget Office (CBO) : *"Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure"*, novembre 2002

[50] OCDE, 20/11/02, *"Social Issues in the Provision of Water Services"*.

[51] Dans l'hypothèse d'un financement du renouvellement basé massivement sur le prix de l'eau, les mesures destinées à alléger les charges pesant sur les consommateurs à revenus modestes devraient être développées selon certains observateurs. Noter qu'il existe déjà quelques mesures locales : par exemple, le principe de « *lifeline rate* » mis en place par 15% des opérateurs, permet de facturer à bas prix un service répondant aux exigences sanitaires minimum, toute unité consommée au-delà de cette limite étant facturée à un prix plus élevé.

Les frais d'exploitation pourraient être ainsi réduits dans des proportions allant de 20 à 25% dans les trente prochaines années[52], soit l'équivalent de **progrès de productivité de l'ordre de 1 % par an**.

Pour de nombreux observateurs, les **économies ainsi réalisées** s'apparentent à de l'autofinancement et sont mobilisables pour financer les **travaux de renouvellement** dont les coûts sont parallèlement optimisés.

Afin de nourrir ces gains de productivité, il est envisagé une accélération des **efforts de R&D** financés notamment par l'EPA (*Environmental Protection Agency*) et la généralisation des **méthodes d'*asset management***. Serait parallèlement mis en place un *Institute of Technology and Management Excellence* doté d'un budget de 250 M$ et intervenant pour la modernisation des infrastructures, en particulier dans le domaine de l'eau.

D. LES PAYS BAS : UNE EXPERIENCE DE MOBILISATION DE FONDS DE PENSION

La monographie consacrée aux Pays Bas a été focalisée sur un point précis : l'achat par des **fonds de pension américains d'usines de traitement de l'eau** confiées ensuite en leasing aux autorités hollandaises compétentes dans le domaine de l'eau, les *Dutch Waterboards*.

De plus, ce dispositif avait permis de mobiliser des **subventions publiques financées par les contribuables américains**. Ces subventions ont été utilisées par les *Dutch Waterboards* pour diminuer leur dette et accroître leur solvabilité.

Ce transfert d'aides publiques a été jugé **non conforme aux règles éthiques du Gouvernement hollandais** qui a informé dès 1994 son homologue américain de son désir de mettre fin à l'expérience. Ce dernier a modifié en 1999 les règles d'octroi des subventions transfrontalières, rendant plus difficile le maintien du dispositif.

Même si le système n'a pas perduré, il nous paraît intéressant de le signaler, car il témoigne de **l'intérêt que l'épargne des fonds de pension manifeste pour s'investir dans des actifs relevant des *utilities***.

E. LE ROLE DES *TRUSTEES* DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE AUX ETATS UNIS

Les contacts pris par CD Consultants auprès du Conseil National de la Comptabilité ont indiqué que le **système français de comptabilisation des provisions des concessionnaires** pourrait être profondément modifié dans un souci d'harmonisation avec les règles comptables internationales.

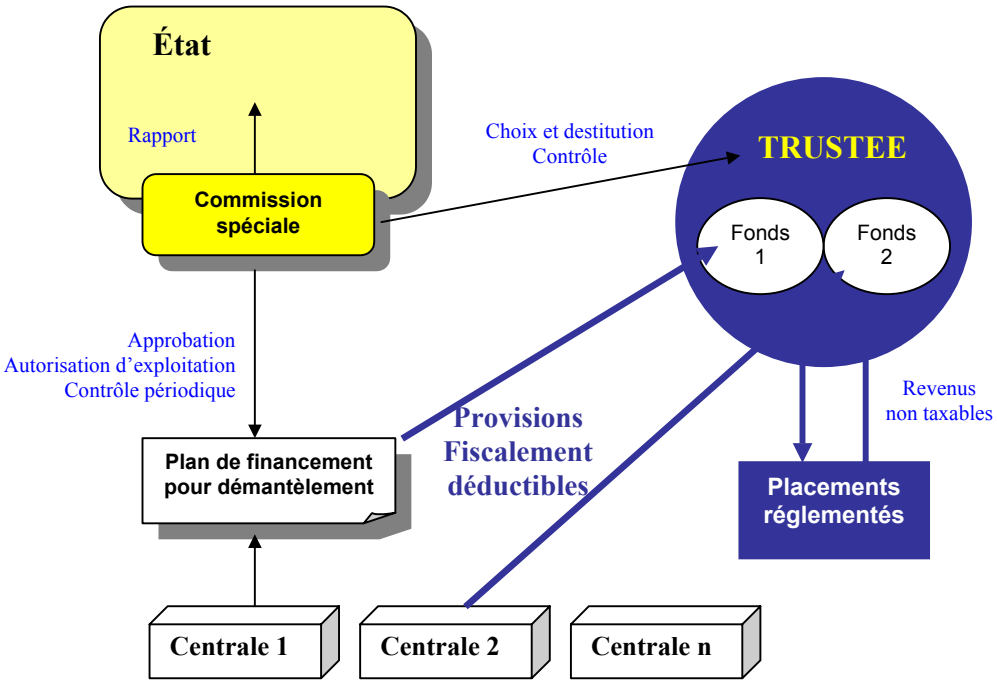
Dans ce contexte, il est apparu utile d'analyser le mode d'organisation du **démantèlement des centrales nucléaires aux Etats Unis**. En effet, les solutions mises en place fournissent des pistes intéressantes, compte tenu de certains points communs entre la question du renouvellement des réseaux et celle du démantèlement des centrales : constitution de provisions pour des investissements

[52] Cf. "*Thinking, getting and staying competitive : a public sector handbook"*, Association of Metropolitan Sewarage Agencies et Assiation of Metropolitan Water Agencies, 1998.

inévitables mais non immédiats, importance des niveaux de financement, dimension de santé publique et de préservation de l'environnement.

Cela dit, **on se gardera de toute transposition hâtive**, compte tenu des différences entre les deux domaines d'une part, et du fait qu'il est trop tôt pour apprécier dans quelle direction se fera la modification du plan comptable national d'autre part.

Schéma simplifié du fonctionnement d'un *trustee*



La nécessité de prévoir dès la création des équipements nucléaires, des financements spécialement dédiés à leur démantèlement futur, constitue une caractéristique forte de la filière nucléaire. La mise en place d'organismes de gestion de ces fonds - ***Trust funds ou trustees aux Etats Unis*** - est apparue comme le meilleur moyen de s'assurer à terme de la **disponibilité et de la protection des capitaux nécessaires**.

Ces *trustees* sont des entités de placement qualifiées, **distinctes des exploitants des centrales** et collectant les provisions de démantèlement auprès des exploitants. Les *trustees* assurant une **mission d'intérêt public**, les revenus tirés de la gestion des fonds déposés sont exempts de toute taxation afin de ne pas faire porter aux contribuables de charge inutile et inappropriée. De même, le dépôt de provisions de la part des opérateurs est fiscalement déductible.

Par ailleurs, l'État assure un ensemble de contrôles au niveau des exploitants et des *trustees* :

→ Les **exploitants sont soumis au contrôle d'une Commission spéciale** (*decommissioning fund comittee*). Ainsi, tout concessionnaire responsable d'une centrale nucléaire doit soumettre à la Commission un plan de financement complet et détaillé pour le démantèlement futur de l'usine. L'approbation de ce plan

conditionne la délivrance des autorisations d'exploitation. Par la suite, le respect de ce plan de financement est suivi au travers d'un **système de contrôle périodique**. Le provisionnement du fonds est qualifié de dépense obligatoire fiscalement déductible.

→ Par ailleurs, c'est la **Commission qui choisit, nomme et révoque à tout moment le *trustee*** responsable de la gestion des fonds en fonction de critères d'éligibilité afin de s'entourer de toutes les garanties. Là encore, un système de contrôle permanent est mis en œuvre afin de s'assurer de la bonne gestion du fonds.

→ Afin de sécuriser l'utilisation des fonds, de nombreux dispositifs législatifs en bornent les contours : les investissements ou les placements doivent respecter des contraintes strictes concernant la **nature des placements**, les **niveaux de garantie**, le **taux de risque**, l'existence de **cotations et *rating* certifiés**, etc.

→ Enfin, pour assurer que les fonds seront disponibles en temps et en heure, des règlements imposent que les **provisions soient placées de manière isolée pour chaque centrale**, un *trustee* pouvant gérer plusieurs fonds à la fois. En cas de ressource insuffisante pour le démantèlement ou de tout autre type de contentieux, la responsabilité échoit au *trustee* et non à l'État.

IV. RECOMMANDATIONS

Les propositions ci-dessous sont classées par **ordre croissant d'importance des modifications** nécessaires pour être mises en œuvre : celles qui relèvent des catégories A et B ne requièrent pas de modification du cadre législatif et réglementaire, alors qu'il en va autrement pour les deux derniers groupes.

A. PERMETTRE LA DIFFUSION DES BONNES PRATIQUES

L'analyse de cas a montré qu'**il n'existe pas de modèle unique** basé sur tel ou tel outil financier, cela pour les collectivités qui choisissent le système de la régie comme pour celles qui optent pour la DSP. Ce résultat ne signifie pas que toutes les solutions sont équivalentes et, **précisément parce que la palette est large**, il est nous semble important de mettre l'accent sur la diffusion des bonnes pratiques.

Par **bonnes pratiques**, nous entendons :

- La recherche d'un **équilibre entre recours à l'autofinancement et emprunt**. On a vu que la période à venir devrait se traduire par la **mobilisation plus importante du financement externe** (voir § I. D.). Sans prétendre que cette tendance doive s'appliquer à chaque collectivité tant sont variables les conditions initiales, la diversité des solutions que les établissements financiers sont aujourd'hui en mesure de proposer devrait permettre d'accélérer les investissements de renouvellement ;
- Le **placement des fonds libres des SPIC à personnalité morale** fait également partie des outils financiers mobilisables, mais il serait souhaitable qu'un texte du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie vînt confirmer cette possibilité et en fixer le cadre ;
- La **réalisation et l'actualisation d'inventaires et de fiches d'immobilisations** permettant de mettre en œuvre la politique d'amortissement ;
- Dans les **cas de DSP**[53] font notamment partie des bonnes pratiques :
  - ✓ l'**intensification de la pression concurrentielle** de manière que les prix proposés par les candidats aux DSP traduisent la réalité des coûts, notamment de renouvellement,
  - ✓ les conditions d'un choix rationnel entre **garantie de renouvellement et compte de renouvellement** avec programme détaillé de travaux prévisionnels,
  - ✓ la possibilité d'un **partage entre délégant et délégataire du solde des provisions en fin de contrat,**
  - ✓ la prise en compte des **charges et produits financiers** dans le compte de renouvellement[54].

[53] Les recommandations précédentes s'appliquent aux collectivités en régie, mais également à la fraction des investissements financée en direct par les collectivités dans le cas des DSP. Comme indiqué plus haut, il nous semblerait raisonnable qu'une priorité suffisante fût accordée désormais aux investissements directs de collectivités, compte tenu des risques d'un décalage croissant entre les pratiques de la DSP désormais mieux éclairées, et celles des collectivités qui sont assez mal connues.

[54] On trouvera dans le chapitre sur l'état de l'art une revue plus complète de ces bonnes pratiques.

La **publication des travaux de DE Conseil** sur l'état de l'art peut contribuer à une diffusion des bonnes pratiques. Il nous semblerait justifié d'aller plus loin en lançant un **Observatoire des investissements dans le domaine de l'eau potable et des eaux usées** :

- ✓ **banque de données et logiciel de calcul de coûts d'investissement,** en particulier de renouvellement ;
- ✓ **échange d'informations sur des expériences innovantes**, qu'elles portent sur les techniques, les contrats ou les formules de financement ;
- ✓ **mise en place d'une *hot line*** apportant une première réponse aux questions des collectivités notamment petites et moyennes et les orientant vers l'offre de services et de conseil dans ce domaine.

Couvrant **aussi bien les cas de régie que de DSP**, cet Observatoire n'aurait pas pour objet de constituer un Ofwat français, mais de mettre en place un outil léger, adapté au cadre national et organisant un **retour d'expérience** au bénéfice de l'ensemble des acteurs et tout particulièrement des collectivités.

Un tel outil pourrait se mettre en place pour un **coût annuel de l'ordre de 200000 €**, étant entendu que le financement en serait assuré par des fonds d'Etat, les Agences de l'eau, mais également par les cotisations de collectivités membres.

B. INSTILLER UN OBJECTIF DE PRODUCTIVITE DANS LA GESTION DES SERVICES D'EAU

Si l'on se place dans la perspective d'une **accélération nécessaire des investissements de renouvellement,** l'amélioration de l'efficacité des services d'eau - DSP **et** régie - constitue une source de financement, dans la mesure où tout progrès de ce type permet de limiter la progression du prix de l'eau et de l'endettement, ainsi que le suggère l'analyse des cas américain et anglais.

Plusieurs conditions doivent néanmoins être posées :

- ✓ Les progrès de productivité peuvent permettre une diminution parallèle du prix de l'eau à **qualité inchangé des services et de l'eau** distribuée et rejetée dans le milieu. Comme les exigences précédentes s'accroissent rapidement, les progrès de productivité ne seront pas intégralement répercutés sur le prix de l'eau, voire ne suffiront pas à assurer son maintien[55] ;
- ✓ Les services d'eau **ne peuvent en effet prétendre à des progrès de productivité tels que l'on en observe dans les industries à fort contenu technologique** comme les NTIC ou même l'automobile. Il est intéressant de noter que l'analyse des cas britannique et américain, comme celle de quelques contrats de DSP en France ayant explicitement introduit une clause de productivité, converge en faveur d'un ordre de grandeur plausible des **progrès de productivité de 1 % par an** ;
- ✓ Il faut **se garder de l'effet pervers** qui pourrait conduire à afficher une diminution nominale du prix de l'eau, en ayant pour cela …augmenté le prix initial. Si une évolution du prix de l'eau est introduite dans les contrats de

[55] D'où d'ailleurs l'intérêt d'indicateurs objectifs de qualité des services offerts et de l'eau, de manière à bien mesurer l'évolution des résultats attendus des services d'eau.

DSP ou dans l'engagement des équipes municipales ayant fait choix de la régie, il faut **qu'elle soit gagée par un gain réel d'efficacité**.

Ces conditions étant posées, la contribution possible des progrès de productivité au financement du renouvellement est loin d'être négligeable : en supposant que les **investissements de renouvellement** augmentent progressivement de **600 M€ en 2000 à 2 000 M€ en 2020**, des gains d'efficacité cumulatifs de 1% par an permettraient de financer **de l'ordre de 30 % des accroissements d'investissement**.

Au total, on peut ainsi penser que la mobilisation des gains de productivité est un **levier important pour accroître le renouvellement**. Inversement, ces investissements peuvent à leur tour contribuer à nourrir les progrès futurs d'efficacité, par exemple en permettant une progression du rendement des réseaux.

C. FACILITER LA MUTUALISATION DES SERVICES D'EAU

Les gains économiques et financiers liés à la mutualisation des services d'eau ont été illustrés à travers les analyses de cas de départements ayant fait ce choix (voir § II. B.). Cela dit, les expériences existantes ne sont que **partiellement satisfaisantes et reproductibles** :

a) La mise en place d'EPCI[56] (syndicats notamment) assurant la **maîtrise d'ouvrage complète du service des eaux au niveau départemental** constitue une solution simple et en principe efficace, mais qui conduit dans sa logique ultime à supprimer les syndicats de base, solution à laquelle les collectivités ne sont pas nécessairement favorables ;

b) L'établissement de **Fonds départementaux** alimentés par exemple par une surtaxe sur l'eau, évite de devoir modifier l'organisation des services d'eau, tout en dégageant des ressources financières pour le renouvellement. Mais les cas étudiés suggèrent que les avantages sont limités si la programmation des emprunts et/ou des investissements ne fait pas l'objet d'une mise en commun ;

c) Des **solutions hybrides** existent également, basées sur une départementalisation des ressources financières et de la programmation des investissements de renouvellement et des emprunts, tout en maintenant une maîtrise d'ouvrage par les collectivités ou EPCI de base. Si une double efficacité économique et financière est atteinte, ces solutions sont complexes et souffrent d'insuffisance concernant la transparence et la conformité à la réglementation.

D'autres dispositifs peuvent également être envisagés :

1. Dans la logique de Fonds départementaux (solution b ci-dessus), le **transfert au niveau départemental des moyens du FNDAE** dans le cadre de la décentralisation permettrait d'accroître les ressources financières et il conviendrait de **prévoir que le renouvellement puisse relever de ce dispositif** . Une telle solution serait d'autant plus efficace que la programmation des emprunts pourrait être réalisée au niveau départemental. Cette solution est proposée par la Fédération Nationale des Travaux Publics, les **Fonds Départementaux pour l'Eau** (FDE)

[56] Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

constituant des outils de gestion financière pour le développement des investissements de réseaux d'eau potable et d'assainissement ;

2. Dans la **logique de mutualisation financière**, on pourrait également imaginer la constitution d'un (ou de) **Fonds d'épargne dédié(s) au renouvellement, mais aussi au développement des investissements « Eau »**, en particulier ceux qui revêtent un caractère patrimonial.
   Les collectivités ou EPCI qui le souhaitent, alimenteraient ce Fonds par des **apports qu'elles décideraient chaque année et qui seraient placés sur des comptes individuels**. Au terme d'une phase d'apports d'une durée minimale de 5 ou 7 ans, les collectivités concernées pourraient bénéficier **d'un emprunt et d'une prime pour financer leurs investissements « Eau »** relevant du Fonds. Selon un système s'inspirant de l'épargne logement[57], cet emprunt dépendrait des intérêts acquis et de la durée demandée.
   Un tel Fonds pourrait être constitué au niveau national ou à celui des bassins hydrographiques, de manière que le nouvel outil puisse **bénéficier de l'expertise des Agences de l'eau**. Celles-ci interviendraient alors pour donner un avis technique sur l'éligibilité des investissements aux emprunts financés par le Fonds[58]. La gestion du ou des Fonds serait assurée par les **établissements financiers** choisis par une procédure d'appel d'offres.

Que l'on s'oriente vers une **logique financière** (solution b et ses développements possibles 1 ou 2), **globale** (solution a) ou **hybride** (solution c), un **ajustement du cadre institutionnel est nécessaire** : clarification de la possibilité de placement des fonds libres des SPIC à personnalité morale, devenir du FNDAE[59], réforme des comptabilités des différentes collectivités, mise à l'étude d'un produit d'épargne permettant une mutualisation des services d'eau.

La modification complète du cadre institutionnel pouvant prendre du temps, il nous semble important que dans l'intervalle des solutions puissent être trouvées rapidement, par exemple par une **clarification et un renforcement des actions pouvant être montées au niveau départemental**, ce niveau territorial nous paraissant adapté à une optimisation économique et financière des investissements « Eau », notamment en milieu rural.

D. DEVELOPPER ET EXPERIMENTER DE NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS

L'analyse de CD Consultants suggère que le secteur de l'eau a relativement peu tiré parti des produits financiers développés par le secteur financier à partir du milieu des années 80 (voir § I. D. et § II. D.). Il nous

[57] Mais en en corrigeant les défauts, grâce à une indexation des taux d'intérêt de façon à éviter tour risque systémique : voir les travaux de CD Consultants sur la « Mise en place du Fonds d'épargne forestière pour les communes forestières ». Mission réalisée en 2002 pour la Fédération des Communes Forestières de France (FNCOFOR) et la Caisse des dépôts.
[58] Rôle tenu par l'Office National des Forêts dans le projet évoqué ci-dessus de Fonds d'épargne forestière.
[59] Les ressources du FNDAE (comme celle des Agences de l'eau) ne peuvent être aujourd'hui consacrées au renouvellement (voir note sur l' «Etat de l'art »). Dans l'hypothèse de la départementalisation du FNDAE, il ne s'agirait plus de subventions d'Etat, de sorte que leur mobilisation pour le renouvellement devrait être possible.

semble que le moment est venu[60] d'envisager la **mobilisation de ce savoir faire d'ingénierie financière au service de la politique de l'eau** en général et du renouvellement de ses infrastructures en particulier.

En effet, même si les obstacles réglementaires qui s'opposent aujourd'hui à la mobilisation des financements des **Agences de l'eau** en faveur du renouvellement étaient levés, il est essentiel de rappeler que ces **financements sont désormais stabilisés**. Leur utilisation pour financer le renouvellement conduirait à diminuer les contributions des Agences aux investissements qui constituent le cœur de leurs interventions. Serait ainsi retardée la mise en conformité de la France avec ses engagements européens, notamment en matière de gestion des eaux usées et d'objectifs de qualité des milieux naturels etc. : un tel scénario doit naturellement être évité.

Force est donc de chercher un usage plus efficace de moyens de financement publics et parapublics désormais plafonnés, c'est à dire d'**accroître l'effet de levier de ces financements**.

D'un autre côté, on a noté l'existence d'une **épargne privée abondante** - celle des ménages, drainée par le secteur financier -, à la recherche d' **emplois sûrs** et, de plus en plus, conformes à des **exigences d'éthique** dans lesquelles les préoccupations d'environnement et de développement durable jouent un rôle central[61].

Dans l'esprit de nouvelles formes de **Partenariat Public Privé**, l'idée serait d'associer :

- des **fonds publics** apportés par les **Agences de l'eau**,
- des **fonds provenant d'investisseurs institutionnels** à la recherche d'une rémunération sécurisée de niveau « AAA »,
- un **rehausseur de crédit**[62] permettant d'assurer la notation « AAA » à partir du niveau « BBB » et de permettre ainsi une liquidité suffisante des placements pour les épargnants.

Le **FIDEME** (voir § I. D.) mis en place pour l'ADEME par CDC IXIS constitue un exemple de ce **type de montage appliqué au domaine de l'environnement.** Dans ce cas, **l'effet de levier est de 20,** c'est à dire qu'avec **1 € d'argent public** apporté par l'ADEME, peut se réaliser un **investissement de 20 €**, soit nettement plus que par les formules habituelles d'avances remboursables et *a fortiori* de subventions.

[60] Le moment nous paraît favorable pour réaliser cette adaptation car il est probable que les collectivités et les EPCI investissant dans le domaine de l'eau vont devoir recourir davantage au financement externe dans les prochaines années. Les établissements financiers devraient ainsi trouver les opportunités leur permettant de développer les nouveaux produits d'emprunts qu'ils ont mis en place depuis quelques années (voir § I. D.).

[61] Ce phénomène se rencontre dans l'ensemble des Pays développés : voir l'illustration qui en est donnée au § III. D. concernant le cas des Pays Bas.

[62] CDC IXIS (Groupe Caisse des dépôts) a mis en place l'un des trois rehausseurs de crédit qui existent aujourd'hui au niveau mondial. On pourrait également envisager de mobiliser les fonds d'épargne de la CDC (nouveaux emplois des Fonds d'épargne dans le cadre de prêts à long terme).,

Un tel produit pourrait être monté au niveau national ou plutôt **par bassin**, de manière là encore à pouvoir **mobiliser l'expertise des Agences de l'eau** pour l'instruction technique des dossiers. **Plusieurs réseaux bancaires** pourraient assurer la distribution de ce type de produit.

Les points qui restent à préciser concernent :

- le **champ** (ensemble des investissements « Eau » ? Focalisation sur le renouvellement, voire sur le renouvellement patrimonial ?) ;
- la **cible** (ensemble des collectivités et EPCI investissant dans le champ « Eau » ?) ;
- les **modalités techniques** de mise en place (% des différentes ressources financières à mobiliser ?).

D'autres solutions de financement du renouvellement seraient également à explorer :

- ✓ La **mobilisation de fonds éthiques**, voire le montage de **fonds dédiés** spécifiquement à l'eau ;
- ✓ Pour les investissements faisant aujourd'hui l'objet de **provisions des délégataires**, la mise en place **d'entités distinctes des opérateurs**, chargées de collecter ces provisions, de les placer et de les rendre disponibles dans les meilleures conditions de **sécurité et de transparence pour le renouvellement**[63] (voir le cas américain de l'énergie § III. E) .

■ ■
■

Les recommandations présentées ci-dessus forment un ensemble vaste qu'il reste à explorer, hiérarchiser et préciser pour aboutir à des propositions opérationnelles. Dans cette perspective, il pourrait être utile que le MEDD mette en place un **Groupe technique de réflexion** formé des différents acteurs concernés par le financement du renouvellement : collectivités territoriales et leurs regroupements (AMF, FNCCR), Etat, Agences de l'eau, délégataires et leur association professionnelle (SPDE), établissements financiers et experts.

[63] Essentiellement le renouvellement patrimonial.