Un groupe de travail, pourquoi faire ? Nous sommes partis de la loi aménagement, dans son article 1 ; l'un des éléments de définition de l'aménagement mentionne la réalisation des équipements collectifs. Dans la suite du texte, on parle d'équipements publics, je laisse aux juristes le soin de préciser la différence. Si nous continuons l'analyse de cette loi, on s'aperçoit que ces équipements d'infrastructure, ce qui était notre préoccupation, étaient effectivement du ressort des collectivités territoriales, principalement la commune ou les syndicats de communes. Les objectifs du groupe étaient assez limités dans le sens où nous partions, à législation constante, essayer de déterminer les blocages qu'il y avait dans le financement et de pouvoir mesurer quel est le coût et l'impact du coût dans les budgets des communes et des syndicats. Je dirai la même chose qu'à dit Monsieur Daniel RENARD, pour trouver l'impact en macro-économie; Monsieur HUNTZINGER a essayé d'en parler, nous ne trouvons pas de chiffres. Quand nous trouvons des chiffres, c'est le BIP et le Ministère de l'Environnement, alors je peux dire après tout que la somme totale que l'on met sur l'eau va de 30 à 40 milliards de francs annuellement. L'objectif du groupe était de rassembler des gens et c'est important de le rappeler. Lorsque l'on touche à l'eau, on touche à beaucoup de Ministères et à beaucoup de personnes. Donc, outre les représentants des quatre Ministères, il y avait les grandes institutions, la C.G.E. et la Lyonnaise.

La première difficulté fut le langage et, c'est pourquoi je suis intervenu sur l'analyse de la valeur, j'aurais bien aimé que l'on ait aussi des techniques de communication. Car vous savez, pour les techniciens quand vous parlez d'amortissement, vous vous trouvez confronté à plusieurs définitions. Lorsque l'on parle provisionnement, je peux vous dire que l'on ne parle pas de la même chose du tout. Ainsi, on s'est trouvé devant un blocage assez rapide devant le langage qu'on se devait d'employer, entre effectivement ce qu'on appellerait la comptabilité publique et la comptabilité privée. Ceci étant, la composition du groupe était extrêmement intéressante, mais trop lourde dans le sens de trop d'intervenants. Mais, si je le dis, c'est que tout simplement trop de gens, et c'est très logique, interviennent dans le domaine de l'eau. Si l'eau représente la vie, et que la vie n'a pas de prix, elle a tout de même une valeur. Cette boutade fait que les résultats du groupe reposent sur la détermination d'axes de recherche qui puissent enfin combler les lacunes, d'une part les statistiques : comment mesurer ces impacts de l'eau? et d'autre part, chercher des comparaisons efficaces entre les comptabilités publiques et privées. Ceci étant, nous avons simplement essayé de déterminer un cahier d'appel d'offre de recherche, soutenu par un groupe de coordination, et qui détermine deux axes que nous avons

Flash de Monsieur J. AMORY

Service Technique de l'Urbanisme
Rapporteur du Groupe de travail

Information sur les travaux du groupe de travail :

"POLITIQUE ET IMPACT DU COUT DES EQUIPEMENTS URBAINS D'INFRASTRUCTURE SUR LES FINANCES LOCALES"

cherché à conserver : la méthode du coût global des équipements d'infrastructures, c'est une notion assez connue dans le bâtiment et Jean-Claude DEUTSCH l'a développé hier, mais c'est une méthode peu employée dans les réseaux et qui diffère sensiblement de la méthode d'analyse de la valeur. Gérer l'incertitude, c'est loin d'être très simple - la fonction des équipements en se basant sur l'esprit de l'inventaire communal 1988 de l'I.N.S.E.E. Nous retrouvons dans cet inventaire 118 équipements, je ne sais pas si je dois dire collectifs ou publics. Entre autres l'eau, l'eau pluviale se trouve un peu mélangée lorsque l'on fait les agrégats dans la voirie, etc ... Les spécialistes connaissent bien.

Je crois que l'évaluation du comité de pilotage présidé par Monsieur ROUSSET, nous a fait aborder un troisième thème traitant de produits nouveaux financiers, en attendant la publication que devrait sortir la D.G.C.L. conjointement avec le Ministère de l'Economie et la Caisse des dépôts. Je crois que cette brochure est sortie, c'est le "Maire face aux banquiers". Nous avons insisté pour que nous retrouvions l'impact de l'eau, parce que si j'ai donné un chiffre, tout à l'heure, 40 milliards de francs, ce chiffre n'est pas énorme comparativement au P.N.B. de 5.000 Milliards. Les chiffres avancés dans différents exposés ne sont pas farfelus, je ne crois pas. Voilà pourquoi la troisième recherche que nous avons menée, c'est surtout sur la gestion : essayer d'avoir une corrélation entre les financiers et les techniciens. Lorsqu'on parle de renouvellement d'installations, effectivement les financiers parlent d'amortissement. Alors, la conclusion du groupe avait été de faire des recherches, particulièrement lorsqu'on veut passer d'une régie à une concession ou l'inverse, ce qui existe. Effectivement on avait dit le renouvellement ; la durée de vie d'un équipement pourrait être

égale à l'amortissement financier. Je laisse cela à votre réflexion. Le résumé du rapport a simplement mentionné que la maîtrise des coûts, dans le domaine qui nous intéresse, était assez loin d'être connue, de par ses définitions. Ce qui montrait qu'on était incapable, en macro-économie, de faire des agrégats.

Les modes de financement commencent à se développer sous la poussée des collectivités locales qui ont une responsabilité accrue dans le domaine et qui étaient très en avance sur les divers modes de financement, y compris ceux des Agences financières de bassin et d'autres modes à l'échelle européenne. Pour la maîtrise de la gestion, les méthodes ont été actualisées : nous avons préconisé la méthode du coût global, l'analyse de la valeur et la comptabilité analytique. Mais pour la comptabilité analytique, lorsque l'on ne sait pas correctement définir les éléments qui rentrent dans la composition de nos réseaux, on a quelques difficultés.

Discussion

M. TENIERE-BUCHOT

Merci beaucoup Monsieur AMORY, je crois que vous avez soulevé toutes sortes de problèmes complexes. Effectivement, y-a-t-il des réflexions à ce sujet, des commentaires, des questions,... dans l'auditoire ?

M. OLIVA

Je voudrais intervenir en prolongement de la discussion précédente, après réflexion, parce que j'ai plusieurs remarques. D'une part, nous avons eu une notion dans l'exposé de Monsieur D. RENARD, qui était celle de schéma d'assainissement au niveau du bassin versant. Moi, je crois que c'est une solution séduisante, pour des techniciens, et en même temps, je crois que ce n'est pas une question strictement technique. Dans le sens que, si je prends la Seine-Saint-Denis, il y a un exécutif départemental qui vise un certain type d'urbanisation, une certaine industrialisation, par exemple le développement d'une industrie à haute valeur ajoutée, style technologie de pointe ... et il y a d'autres orientations, celles de l'exécutif de la Région qui tente de faire d'un gros morceau de la Seine-Saint-Denis, une zone de tertiaire et de bureaux. Je dis tout cela, parce que dans ce cadre là d'urbanisation et donc d'industrialisation, lorsque l'on fait un schéma d'assainissement, il me semble que l'on ne peut

pas faire abstraction de ce devenir, et donc de ces orientations. Je crois, qu'en soi, le schéma d'assainissement n'est pas seulement une question technique. Ma deuxième remarque est sur l'évolution qui a eu lieu, et cela me ramène à la discussion de maintenant sur les communes. Nous sommes passés d'une situation, avant la décentralisation, où l'Etat payait et l'Etat décidait, à une situation de décharge de l'Etat sur les collectivités locales. Mais, on voit revenir un organisme plus ou moins d'Etat, comme l'Agence Financière de Bassin, qui a pour vocation - par l'intermédiaire d'une politique d'incitation financière - de diriger finalement et qui demande aux communes, en tant que Maîtres d'ouvrage, des investissements plus importants, ou tel ou tel type d'investissement. A ce niveau là, c'est un pari audacieux. Je reviens sur la conclusion de Monsieur D. RENARD; c'est un pari audacieux de croire que les communes qui auraient décidé de cette façon là à investir de façon accrue dans les questions d'assainissement, vont continuer à investir comme elles le font. Tout simplement parce qu'au même moment, il y a une évolution analogue d'accroissement dans les domaines de l'éducation, des transports, etc... Il y a, tôt ou tard, un goulot d'étranglement. Voilà les questions que cela soulève pour moi. Pour finir, Monsieur DEUTSCH faisait référence, tout à l'heure, aux sommes brassées par l'Agence, très importantes par rapport à l'efficacité des travaux engagés, mais je m'interroge sur la légitimité; pourquoi une Agence a-t-elle ce pouvoir économique, avec quelle légitimité ?

M. TENIERE BUCHOT

Merci beaucoup pour toutes ces remarques; je crois que c'était plus des commentaires que des questions proprement dites aux orateurs. Je retiens que votre problématique est tout à fait d'actualité, puisqu'à la fois, il y a un désengagement très net de l'Etat quant à la prise en charge de travaux d'intérêt collectif dans le domaine de l'eau, qu'il y a un mouvement de régionalisation, de concentration; ce qui fait que les communes ont plus d'importance dans les choix qu'elles peuvent faire. Cela n'était pas le cas il y a quelques années, et il y a une importante concomitance des Agences de Bassin puisque n'étant pas budgétées par l'Etat - c'est un point très important - et recevant leurs ressources en fait de l'usage de l'eau; elles se substituent en tant que banquier progressivement à des Ministères qui fournissaient les subsides aux Maîtres d'ouvrage. Quelle est la légitimité ? c'est un point qui est au centre d'un débat parlementaire qui aura lieu si une nouvelle loi est proposée à la fin de l'année. Je ne suis pas capable de vous dire le résultat, mais ce qui est certain, c'est que les sommes qui sont manipulées par les Agences - 4 milliards de francs par an - c'est beaucoup mais

relativement faible par rapport au seul chiffre de l'assainissement pluvial dans une partie de la région Ile-de-France qui vous a été présentée tout à l'heure. 4 milliards, c'est beaucoup par rapport à des habitudes passées de l'Etat central; c'est très, très peu, par rapport à des besoins locaux exprimés par des collectivités. Si l'on fait des comparaisons européennes, c'est très peu. La France n'a pas à s'enorgueillir d'une politique de l'eau qui sur le plan financier, serait en pointe; c'est plutôt le contraire. Alors le débat politique qui aura lieu, c'est de savoir si sous la pression d'un certain nombre de mouvements - qui ressurgissent à l'heure actuelle et que l'on appelle les mouvements verts, qui pendant quelques années avaient un peu disparu - les gouvernements successifs donneront, quelque soit leur tendance politique, un poids suffisant pour réintégrer la préoccupation eau au sein des finances publiques ou continueront, au contraire, à le détacher du budget central pour l'affecter à des organismes non-budgétés, périphériques, comme le sont les Agences de bassin. C'est cela en fait le problème de la légitimité dont vous parlez; y-a-t-il dans le domaine de l'eau démantèlement ou non démantèlement de la puissance publique ? c'est le vrai problème. Depuis une vingtaine d'années, il y a démantèlement, c'est très net. Monsieur AMORY, est-ce que sur les questions de langage commun entre le public et le privé vous pensez pouvoir aboutir dans un calendrier à espérance humaine ?

M. AMORY

Bien sûr, c'est-à-dire, qu'il y a quand même la loi comptable qui est imposée également aux entreprises privées et aux entreprises publiques, exceptée dans le domaine de l'eau pour l'instant. Mais des études ont été menées pour retrouver les mêmes notions lorsque l'on parle d'éléments. C'est le problème comptable qui sera résolu d'ici à deux ans, nous dit la D.G.C.L. Effectivement, on aura déjà des points communs, mais il faut s'attendre, lorsque l'on fait parler un peu la Lyonnaise, par exemple, sur les problèmes de provisionnement, à voir surgir les problèmes fiscaux. On sait très bien que lorsque l'on a quatre millions d'usagers, la redevance elle-même dispense souvent des provisionnements considérables et que ceux-ci se retirent des bénéfices. Ce qui ne serait pas le cas d'un petit syndicat de 4000 usagers. La répercussion des travaux, dans ce cas, est difficile à lisser dans le temps; ce qui n'est pas le cas des grands syndicats. On va retrouver ce langage, mais il y a la fiscalité, dont nous ne sommes pas maître, des entreprises qui font un peu de profit quand même; ce qui n'est pas le cas des entreprises publiques. Ensuite, il y a un autre problème, extrêmement plus complexe, mais qui est repris par la Caisse des dépôts;

c'est ce que l'on appelle la consolidation des comptes. Les services municipaux ne peuvent pas, lorsqu'ils font du bénéfice sur un service, le reporter sur le déficit d'un autre; c'est interdit: on doit équilibrer les comptes annuels. Ce qui n'est pas le cas pour les grandes firmes, qui peuvent ainsi avoir des politiques d'implantation dans une région et compenser par le bénéfice à l'échelon national. Il y a effectivement ces fameuses Sociétés d'Economie Mixte; mais en Conseil d'Etat, on est en train de s'interroger si elles doivent être soumises à la comptabilité publique ou à la comptabilité privée.

M. MARCHAND

Je voudrais demander à Monsieur AMORY, si les difficultés de rapprochement des points de vue sur les amortissements techniques n'ont pas seulement trait à la nature des comptabilités, mais également à la nature des objectifs d'un concessionnaire par rapport à une régie. Deuxièmement, je dirai qu'il faut, peut-être, corriger un tout petit peu le fait de dire que l'on ne puisse pas passer des crédits d'un budget à caractère industriel et commercial vers le budget général et réciproquement. Il y a des astuces que permet la comptabilité publique, par la participation aux frais d'administration générale relevant de la volonté politique de la collectivité. Il y a dans la taxe des eaux pluviales, en particulier au niveau de la redevance, là aussi, toute une formulation liée à la circulaire qui permet d'augmenter ou de diminuer cette taxe. On peut corriger, mais ma question est vraiment celle-là: y-at-il différence d'objectifs de service public lorsqu'il y a un concessionnaire privé par rapport à une régie ?

M. DASSONVILLE

Je voudrais ajouter un troisièmement à la suite de l'intervention de Monsieur A. MARCHAND. Monsieur AMORY, pensez-vous qu'il soit souhaitable de revenir sur la disposition de la loi de 1970 sur les budgets des communes et de réintégrer, dans les budgets généraux, les budgets annexes eau et assainissement ?

M. AMORY

Je répondrai à la première question; effectivement, Monsieur A. MARCHAND a une plus grande pratique. Je peux seulement me référer aux collègues de ce groupe de travail, et particulièrement aux gens de la Lyonnaise dans ce domaine. Il est vrai, et on l'a souvent souligné, que lorsque l'on parlait simplement de la M.11, on ne savait pas correctement l'appliquer. Dans les petites régies, on s'est aperçu qu'il y avait un savoir faire ancien qu'il fallait encore communiquer. Effectivement, on connaît

l'emprise des compagnies privées (75 % pour l'eau potable), alors leur objectif était le même. Je dirai que ce sont les juristes qui ont répondu. En tant que technicien, il y a un échoppement. Le juriste dit : "il n'y a pas de raison pour que la politique, dans la distribution de l'eau, soit différente, si c'est un service en régie directe ou concédée. Il suffit d'avoir un cahier des charges suffisamment élaboré et, ceci, pour pouvoir maintenir la politique à long terme". En tant que techniciens, nous nous sommes trouvés un peu gênés, surtout avec les exemples qui se sont passés en Angleterre. C'est bien beau d'avoir un cahier des charges, aussi bien fait soit-il, si on n'est pas capable de le faire appliquer ; s'il y a une perte de technicité de la part des pouvoirs publics, nous serons dans l'incapacité de faire appliquer les cahiers des charges. C'est une préoccupation que les représentants des Ministères ont bien vu. S'il y a disparition de toutes les

régies, un savoir faire risque d'échapper par cette fameuse clé en main et que l'on ne sait pas ce qui se passe entre les deux. C'est un engagement que l'on va faire. Comment peut-on faire des politiques à long terme ? moi, Monsieur MARCHAND, je ne le sais pas. Pour la deuxième question, c'est les collègues de la D.G.C.L. qui pourraient répondre. Le groupe était partisan de la globalisation des budgets, mais on ne peut pas séparer le budget général des budgets annexes. Lorsque c'est demandé par des Elus, il faut décrire leur langage ; c'est une volonté politique que l'on découvre. Pourquoi ? Doit-on faire un budget annexe tout à fait séparé ? et cela veut dire que l'usager va payer, puisque l'équilibre des comptes sera fait annuellement. Contrairement à ce qu'a dit Monsieur MONOD, ce n'est pas le budget général qui doit équilibrer les comptes, sauf en eaux pluviales et encore c'est limité, c'est l'usager. Or, si il y a lieu, mais

c'est législatif, et ce n'est pas moi qui peut répondre aux techniciens, c'est politique - de laisser dans le budget général tous les comptes satellites, c'est faire supporter plus facilement dans les comptes le coût de l'eau aux contribuables. Ce n'est pas du tout la même politique.

M. TENIERE-BUCHOT

Je crois qu'il reste beaucoup de travail et je m'en réjouis d'une certaine façon pour votre groupe de travail. Merci beaucoup pour ce flash d'information. Cela ouvre à la réflexion, et c'est très utile de ce point de vue. Je vais me permettre maintenant de passer la parole à Madame A. MARES qui va nous entretenir des expériences qu'elle a pu mener dans un certain nombre de pays d'Afrique.