



ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE
POUR LA PROCEDURE DE CHOIX DU
NOUVEAU MODE DE GESTION DU
SERVICE PUBLIC DE L'EAU

**Note sur l'allotissement du service de l'eau
potable du SEDIF**

SOMMAIRE

I	Cadre juridique	5
I.1	L'allotissement n'est pas juridiquement obligatoire.....	5
I.2	L'allotissement est juridiquement possible, tant au plan fonctionnel que géographique.	7
II	Allotissement géographique – modalités et objectifs	9
II.1	Découpages pertinents.....	9
II.1.1	Structuration par usine de production et secteur opérationnel associé	9
II.2	Les objectifs d'un allotissement géographique.....	14
II.2.1	Recherche d'une concurrence accrue lors de la mise en concurrence	14
II.2.2	Recherche d'une émulation future entre les exploitants des différents secteurs en phase exploitation.....	17
II.2.3	Position au regard de l'objectif d'une mutualisation accrue des services en Ile de France	18
III	Allotissement fonctionnel – modalités et objectifs	20
III.1	Modalités d'une scission fonctionnelle	20
III.2	Les objectifs de la scission fonctionnelle.....	22
III.2.1	Les objectifs en termes de concurrence lors de l'appel d'offres	22
III.2.2	Rationaliser la production d'eau en Ile de France	23
III.2.3	Libérer l'achat d'eau	23
III.2.4	Libérer les évolutions institutionnelles et les partenariats	24
III.2.5	L'amélioration de la rentabilité du service de production	24
III.3	Les risques induits par l'allotissement fonctionnel	24
III.3.1	Risque relatif à la position dominante du producteur d'eau	24
III.3.2	Risque sur l'accroissement de la concurrence lors d'appel à des acteurs privés.....	24
III.3.3	Risque de non atteinte de l'objectif de rationalisation de la production d'eau en Ile-de-France	24
III.3.4	Risque de publicisation des pertes.....	24
III.3.5	Risque lié à la reprise du personnel	24
IV	Allotissement géographique : examen avantages/inconvénients par critères et conclusion	24
IV.1	Service à l'usager	24
IV.1.1	Fourniture du service	24
IV.1.2	Relations avec l'usager	24
IV.1.3	Environnement et développement durable.....	24
IV.1.4	Sécurisation de l'approvisionnement.....	24
IV.2	Gestion du service	24
IV.2.1	Ressources humaines	24
IV.2.2	Gestion du patrimoine	24
IV.3	Maîtrise du service	24
IV.3.1	Maîtrise institutionnelle	24
IV.3.2	Maîtrise financière	24
IV.3.3	Maîtrise de la qualité du service	24
IV.4	Analyse des surcoûts liés à l'allotissement du service.....	24
IV.4.1	Analyse des dépenses fonctionnelles par COB	24
IV.4.2	Surcoût d'exploitation en cas d'allotissement géographique	24
IV.4.3	Coûts des sociétés dédiées.....	24
IV.4.4	Coûts de mise en place	24
IV.4.5	Surcoût pour le SEDIF	24
IV.5	Conclusion	24
V	Allotissement fonctionnel : surcoûts et conclusion	24
V.1	Analyse des surcoûts liés à la scission fonctionnelle	24
V.1.1	Analyse économique fonctionnelle.....	24
V.1.2	Démultiplication des fonctions	24
V.1.3	Refonte des outils de gestion	24

V.1.4	Renforcement des outils de contrôle	24
V.1.5	Complexification de la gestion technique	24
V.2	Conclusion	24

I Cadre juridique

En l'état du droit positif, si l'allotissement en matière de délégation de service public n'est pas juridiquement obligatoire, il demeure possible tant sur un plan fonctionnel que géographique.

I.1 L'allotissement n'est pas juridiquement obligatoire.

Du point de vue juridique, l'obligation d'allotissement n'est expressément affirmée par les textes en vigueur que pour la passation des marchés publics, en particulier par l'article 10 du Code des marchés publics qui prévoit que : « *Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés (...)* ».

Il n'existe pas de disposition similaire au sein des textes régissant la dévolution des délégations de service public.

Pour autant l'objectif qui sous-tend le principe d'allotissement dans le cadre de la passation des marchés publics – à savoir « *susciter une réelle concurrence entre les entreprises quelle que soit leur taille* » (article 10 du code des marchés publics) – est transposable en matière de délégation de service public où il appartient aux collectivités délégantes d'organiser leurs procédures de consultation afin de susciter au mieux cette concurrence.

C'est ainsi des considérations de concurrence qui pourraient conduire à imposer une obligation d'allotissement dans le cadre de la dévolution des délégations de service public, à l'instar de celle imposée dans le cadre de la passation des marchés publics.

De fait et comme le souligne le Conseil de la concurrence (avis n°00-A-25 du 20 novembre 2000) : « *l'allotissement peut être le seul moyen de maintenir durablement une pluralité d'offres sur le marché lorsque, en raison de la position du demandeur, de la spécificité de sa demande, ou de la nature oligopolistique de l'offre, un appel à la concurrence global pourrait conduire à conférer une position dominante à l'entreprise ou aux quelques entreprises qui seraient les seules à pouvoir présenter une offre.* »

Est-ce à dire que l'allotissement devrait d'emblée juridiquement s'imposer dans le cadre de la dévolution de la future délégation de service public de l'eau du SEDIF ? Manifestement pas.

En effet, si l'allotissement peut dans un certain nombre de cas contribuer à une meilleure concurrence, il n'est pas forcément toujours gage de cette meilleure concurrence.

Les limites de l'allotissement en matière de marché public à cet égard sont également et *a fortiori* transposables en matière de délégation de service public.

On rappellera qu'aux termes de l'article 10 du Code des marchés publics : « *Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.* »

Le Conseil de la concurrence a dans le même sens reconnu que : « *dans certains cas de figure résultant notamment de contraintes techniques particulières, le choix d'un marché global peut se révéler plus avantageux pour l'acheteur public : l'allotissement peut entraîner, en effet, des coûts supplémentaires de coordination et peut, en outre, faire obstacle à la réalisation d'économies d'échelle.* » et par ailleurs estimé que « *L'allotissement, qui peut ainsi participer de la recherche, par le demandeur, d'une meilleure efficacité sur le long terme de l'achat public, devrait toutefois être encadré pour que, dans ce cas de figure, il ne soit pas utilisé afin de répartir artificiellement les fournitures, prestations ou travaux entre autant d'entreprises qui seraient ainsi favorisées, ce qui aurait pour effet, actuel ou potentiel, de fausser le jeu de la concurrence entre ces entreprises et de créer des obstacles supplémentaires à l'entrée sur la marché de nouveaux concurrents.* » (avis n°00-A-25 du 20 novembre 2000)

On l'aura compris, l'opportunité d'un allotissement du point de vue de la concurrence ne va pas de soi et doit moins s'apprécier sur un strict plan juridique qu'au regard de considérations techniques et financières, et plus largement des éléments de fait propres à l'environnement concurrentiel de chaque contrat.

Plus précisément, et de l'ensemble de ce qui précède, il résulte qu'au cas d'espèce, l'intérêt d'un allotissement doit être analysé au regard :

- de la structure du secteur économique en cause ;
- du risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ;
- de la difficulté qu'il pourrait y avoir pour le SEDIF d'assurer par lui-même les missions d'organisation et de coordination entre les lots ;
- des risques de transition induits ;

I.2 L'allotissement est juridiquement possible, tant au plan fonctionnel que géographique.

La scission du service peut être opérée par le biais d'une division géographique (voir en ce sens CE, 1^{er} avril 1998, Département de Seine et Marne, n°157602 ; voir également en ce sens Réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 8 mars 2007, p. 537) et/ ou d'une séparation fonctionnelle.

Dans l'hypothèse où le SEDIF déciderait de procéder à un « allotissement géographique » du service de production et de distribution de l'eau, il pourrait s'appuyer sur la jurisprudence *société CORSICA FERRIES* (CE, 15 décembre 2006, Société Corsica Ferries, n° 298618) qui a implicitement admise que l'autorité délégante dispose d'une grande marge de manœuvre, supérieure à ce que prévoit le code des marchés publics, pour organiser une consultation intégrant comme en l'espèce un allotissement géographique combiné à une préférence affichée pour une offre globale.

Il serait toutefois alors nécessaire de prendre la mesure des contraintes d'analyse et de comparaison d'offres qui ne sont pas nécessairement homogènes dans un tel contexte, ainsi que l'ont démontré les faits dans l'affaire *société CORSICA FERRIES* précitée, où les « hésitations » de la Collectivité territoriale de Corse dans l'analyse des offres sont apparues comme directement liées aux contraintes générées par un tel montage.

Rétrospectivement, il est loisible de s'interroger sur le point de savoir si la Collectivité n'aurait pas répondu de la même façon aux exigences de mise en concurrence efficace, en organisant une consultation :

- prévoyant une offre globale dès lors qu'il s'agissait de sa préférence ;
- imposant aux candidats des décompositions des prix suffisamment précises pour permettre d'avoir une transparence de ceux-ci et une information comparable à celle qui aurait pu résulter d'un allotissement ;
- autorisant expressément les candidatures en groupement afin de permettre à des sociétés de taille moyenne de candidater ;

II Allotissement géographique – modalités et objectifs

L'allotissement peut être géographique.

En effet, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France alimente en eau potable 142 communes de la banlieue de Paris réparties sur un territoire de 80 000 hectares pour plus de 4 millions d'habitants.

La division possible de ce territoire en trois secteurs apparaît d'emblée, chacun caractérisé par la présence d'une usine de production et principalement alimenté par cette usine, chaque usine étant de plus sur un cours d'eau différent :

- Secteur Sud : usine de Choisy-le-Roi sur la Seine (la Seine)
- Secteur Nord : usine de Méry-sur-Oise sur l'Oise (l'Oise)
- Secteur Est : usine de Neuilly-sur-Marne/Noisy-le-Grand (la Marne).

II.1 Découpages pertinents

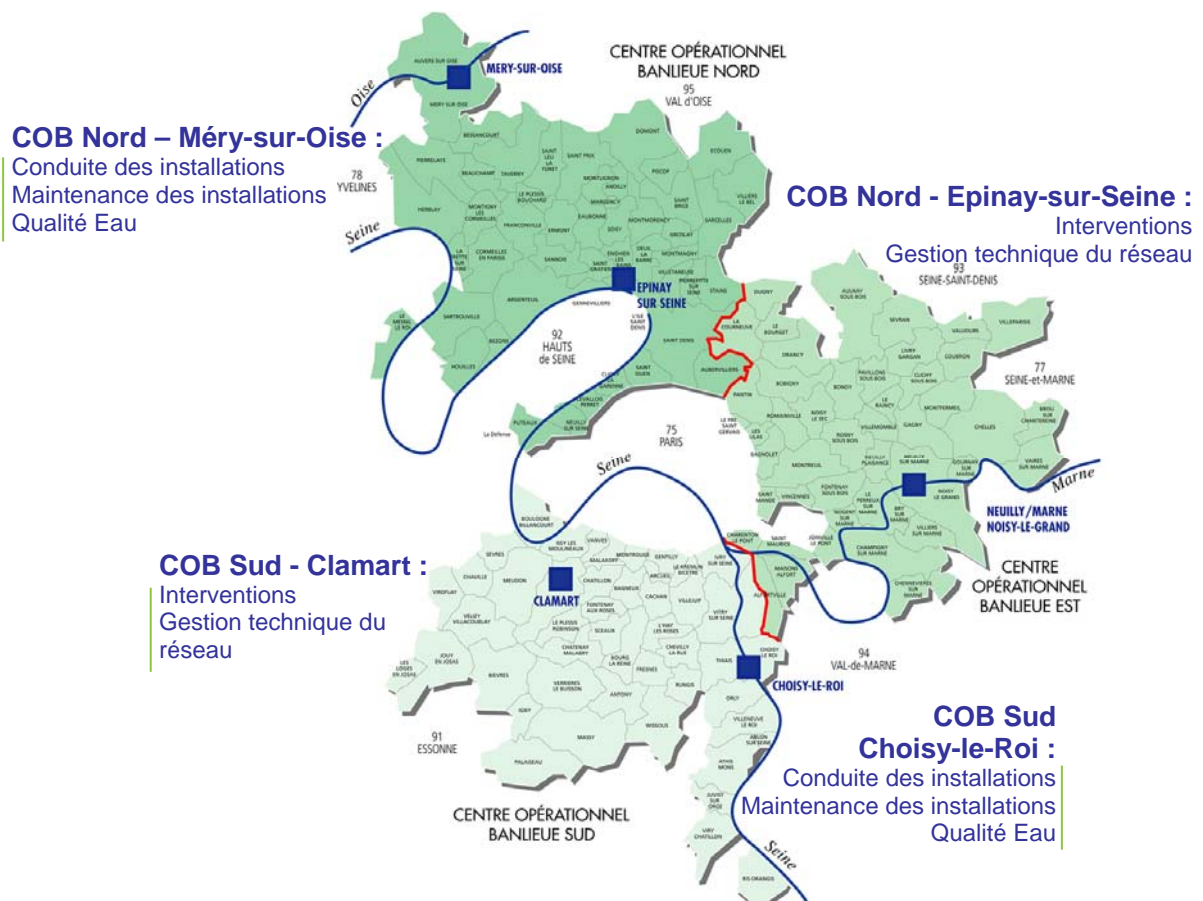
II.1.1 Structuration par usine de production et secteur opérationnel associé

L'organisation actuelle de l'exploitation se réalise au travers trois centres opérationnels (COB) en fonction des trois usines et des réseaux associés.

Ces trois COB sont :

- Banlieue Nord, à Epinay sur Seine et à l'usine de Méry sur Oise
- Banlieue Est, à Neuilly sur Marne
- Banlieue Sud, à Clamart et à l'usine de Choisy le Roi

La carte ci-après montre les COB et la localisation de leurs différents services.



Les principales caractéristiques des 3 secteurs couverts par ces 3 COB sont les suivantes :

	Secteur Nord (COB Nord)	Secteur Est (COB Est)	Secteur Sud (COB Sud)
nombre de communes	49	48	47
canalisations de transport (kml)	217	210	248
canalisations de distribution (kml)	2 570	2 955	2 556
population au 31/12/2006	1 265 936	1 550 794	1 338 406
Abonnés	168 366	217 305	151 958
Capacité de l'usine principale	340 000 m ³ /j	600 000 m ³ /j	650 000 m ³ /j
Consommation eau potable (moyenne/jour)	227 915 m ³ /j	255 601 m ³ /j	248 568 m ³ /j

Source consommation : rapport 2006 du Régisseur, valeurs obtenues par addition des volumes par commune pour chaque COB

Les trois secteurs apparaissent ainsi relativement homogènes, la seule différence substantielle étant la capacité de production, plus faible sur le secteur Nord.

Cependant, tous les secteurs sont largement interconnectés, et donc sécurisés en termes d'approvisionnement.

Ainsi, ce territoire semble pouvoir être divisé en trois secteurs, chacun caractérisé par la présence d'une usine de production :

- Choisy-le-Roi, sur la Seine,
- Méry-sur-Oise, sur l'Oise,
- Neuilly-sur-Marne/Noisy-le-Grand, sur la Marne.

et comprenant les communes principalement desservies par ces usines.

Cependant, il faut garder à l'esprit que les coûts de production des usines ne sont pas les mêmes, **le secteur Nord** (Méry-sur-Oise avec les membranes) **a un coût de production largement plus élevé.**

Le tableau suivant indique l'estimation des coûts de production du m³ d'eau (valeur mi-2006) selon les différentes usines, résultant de notre analyse :

Coût de production du m3 d'eau	Mery	Neuilly	Choisy
Volumes produits en 2005 (Mm3)	58,2	111,3	120
Charges proportionnelles de production 2005	4 953 734 €	5 034 757 €	4 849 627 €
Coût marginal strict	0,09 €	0,05 €	0,04 €
Charges totales des unités de production	15 624 963 €	11 845 237 €	11 574 698 €
Coût moyen de production du m3 d'eau strict	0,27 €	0,11 €	0,10 €
Charges unités de production + prorata des frais généraux	21 241 851 €	18 819 372 €	19 339 920 €
Coût moyen de production du m3 d'eau yc frais généraux	0,36 €	0,17 €	0,16 €

II.2 Les objectifs d'un allotissement géographique

II.2.1 Recherche d'une concurrence accrue lors de la mise en concurrence

II.2.1.1 Contexte actuel

Un premier objectif visé par la mise en place de lots séparés pour l'exploitation du service de l'eau du SEDIF pourrait être, à l'instar de la pratique recommandée pour les marchés publics, de susciter une large concurrence.

Rappelons à ce sujet l'avis précité du Conseil de la concurrence (Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France) concernant le marché de l'eau en France : « *Ce marché est partagé pour l'essentiel entre trois groupes [...]*

Une dizaine d'entreprises, représentant globalement une part de 2 %, sont également présentes sur le marché.

Une telle structure est typique d'un marché très concentré. L'indice de HirschmanHerfindhal, dont la valeur est égale à la somme des carrés des parts de marché, est égale à 4 250 : or, il est admis qu'au-delà de 2 000, l'indice exprime une présomption de structure particulièrement concentrée qui doit conduire les autorités de la concurrence à une vigilance particulière.

De plus, dès lors que la SAUR semble concentrer ses efforts sur les communes de moins de 100 000 habitants (il existe de rares exceptions à ce constat), seuls Vivendi et Lyonnaise des eaux sont susceptibles de répondre aux appels d'offres pour les grandes villes : la concentration de l'offre est donc considérable pour ces dernières. »

Par ailleurs, le Conseil de la concurrence constate également que : « *même lorsque les deux plus grands groupes sont en concurrence lors du renouvellement d'une délégation, ce facteur ne suffit pas en général, à lui seul, à réduire sensiblement les prix, contrairement à ce qui a pu être observé lorsqu'une autre entreprise SAUR ou petite entreprise est également appelée à faire une offre. (...) L'expérience montre que l'intervention d'une petite entreprise lors de la mise en concurrence peut être un facteur important de réduction de prix. L'exemple de l'approvisionnement en eau du Syndicat des eaux du centre-est du Jura permet d'illustrer le propos : en 1999, ce Syndicat a lancé un appel à concurrence pour la production de l'eau. Seuls deux grands groupes ont répondu. Sur les conseils de la DDCCRF et de la DDA, qui estimaient que les prix proposés étaient trop élevés, un deuxième appel à concurrence a été lancé. Cette fois, la SOGEDO a été admise à faire une offre (fort intéressante selon le Syndicat), ce qui a conduit l'ancien délégataire à réduire son prix de 45 % par rapport à sa première offre. » (Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France).*

Il en résulte que l'allotissement géographique de la délégation du service de production et de distribution de l'eau pourrait *a priori* inciter d'autres sociétés de taille moyenne, dont la

capacité technique et financière est moins importante que celle des groupes précités, ou à des groupements constitués de sociétés de taille moyenne, à répondre à des appels à la concurrence portant sur des territoires moins étendus que celui du SEDIF, et donc serait susceptible de promouvoir l'émergence d'offres de rapport qualité/prix intéressant.

En l'espèce, en cas de scission géographique, les lots géographiques formés seraient d'une taille de l'ordre au minimum de 1 million d'habitants / 150 000 abonnés. En cas de scission fonctionnelle, les lots production et distribution seraient chacun d'une capacité relative à une population de 4 millions d'habitants.

Or le Conseil de la concurrence note dans son avis du n° 00A12 du 31 mai 2000 que « *la SAUR semble concentrer ses efforts sur les communes de moins de 100 000 habitants* ».

Si ces conditions prévalent toujours, ce qui semblerait être le cas, seuls les deux grands acteurs actuels, Veolia et Suez, seraient susceptibles de répondre à la consultation pour chaque lot, aucun accroissement du nombre de concurrents n'étant alors observé. La situation concurrentielle serait donc, en termes de nombre de concurrents, identique à une dévolution en un seul lot.

La taille nécessaire des lots, liés à la taille exceptionnelle du SEDIF, vient donc fortement affaiblir l'objectif premier de l'allotissement, qui est d'augmenter la concurrence.

II.2.1.2 Risques d'entente

Concernant le droit de la concurrence, il faut constater qu'il y a un nombre très limité d'acteurs sur le marché de l'eau, il y a donc un risque d'entente et/ou de répartition du marché. Le Conseil de la concurrence indique ainsi « *par exemple un marché géographique donné peut connaître des prix plus élevés qu'un autre parce que l'offre y est plus concentrée ; ou encore, une brusque élévation des prix pratiqués par l'ensemble des opérateurs peut s'expliquer par une entente entre ces derniers.* » (Avis n° 00A12 du 31 mai 2000).

Le Conseil de la concurrence a déjà admis que l'allotissement géographique n'offrait pas de garantie absolue de concurrence renforcée. Ce constat est la conséquence d'une structure de marché particulièrement concentrée, que le Conseil de la concurrence a mis en évidence pour tenter d'expliquer le taux de changement très faible des délégataires : « *Une interprétation possible de cette situation pourrait être que les entreprises titulaires de délégations s'accordent, au moins implicitement, à ne pas faire jouer la concurrence lors des renouvellements des conventions. A ce jour, aucune condamnation n'a été prononcée de ce chef, mais cette hypothèse, n'est pas, pourtant, à exclure.* » (Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France).

Ainsi, la scission est loin d'apporter des garanties d'une vraie concurrence, la situation n'ayant pas évolué depuis 2000, voire ayant connu un affaiblissement des ambitions d'autres acteurs européens spécialisés de la gestion de services d'eau (cas de la société allemande RWE par exemple).

Une limitation au risque d'entente serait de différencier, comme le fait Nantes Métropole, les modes de gestion sur le territoire du Syndicat et de disposer d'un point de comparaison

qu'est la gestion directe sur un des secteurs concernés. Toutefois, la problématique se porterait sur le choix de ce secteur.

II.2.1.3 Le risque de recours

Dans le cadre du maintien de l'unité géographique du territoire du Syndicat, une seule procédure de délégation de service public serait menée.

Les risques liés au passage des procédures des modes de gestion pour chacun des trois lots sont multipliés par trois du fait de l'existence de trois procédures parallèles distinctes.

II.2 Recherche d'une émulation future entre les exploitants des différents secteurs en phase exploitation

La mise en place de lots pourrait viser à permettre la comparaison entre les différents secteurs pour créer une émulation entre les différents secteurs et inciter à des gains de productivité.

On peut citer l'exemple de Nantes Métropole où le service d'exploitation du réseau, de distribution et de la relation clientèle est exercé par 3 opérateurs différents sur l'ensemble des 24 communes : Veolia Eau, la Saur et la régie communautaire. Des réunions sont régulièrement organisées entre les trois exploitants pour partager leur connaissance et ainsi diffuser les meilleures pratiques.

Cependant, en cas d'allotissement en trois secteurs Nord, Sud et Est, on observera que si les secteurs sont globalement homogènes en termes de taille et de structure (une usine principale de production et un réseau pour beaucoup alimenté par cette usine), des différences qui impactent les conditions du service et in fine le coût du service seront cependant substantielles entre le secteur Nord et les deux autres secteurs.

En effet le secteur Nord dispose d'une ressource plus menacée et d'une usine plus chère en termes de coût de fonctionnement (électricité, renouvellement des membranes, moindre capacité entraînant un poids plus élevé des charges fixes au m³ – le prix de revient au m³ produit par l'usine de Méry-sur-Oise a ainsi été évalué comme étant environ deux fois plus élevé que celui produit à Choisy-le-Roi ou à Neuilly-sur-Marne -). Cette zone est également dans une zone moins interconnectée et moins dense en capacités de production.

Des distorsions claires existeraient donc entre les secteurs, qui rendraient les comparaisons souhaitées très délicates, obligeant à l'introduction de très nombreux – et donc contestables ou tout au moins artificiels - facteurs de correction.

A titre d'exemple, la régulation des opérateurs assurée en Angleterre par l'OFWAT ne résulte pas d'une mise en concurrence ou d'une comparaison directe, mais de mécanismes sophistiqués d'évaluation de la performance de chaque opérateur (performance financière, sécurité de l'approvisionnement, fuite et utilisation efficace de l'eau, et niveau de

performance du service du secteur de l'eau) associés à la détermination de prix plafond (« price cap »).

En tout état de cause, la comparaison d'un service du SEDIF pourrait être faite tout aussi valablement au regard des services voisins.

II.2.3 Position au regard de l'objectif d'une mutualisation accrue des services en Ile de France

L'intérêt d'engager une réflexion forte et commune pour une mutualisation de la gestion des ressources en eau, et au-delà de la production d'eau en Ile de France a été souligné par le Président du SEDIF dans une tribune parue le 26 mars 2008 dans le quotidien « Les Echos » et intitulé « Construisons l'avenir de l'Eau du Grand Paris ».

L'UFC Que Choisir a par ailleurs proposé dans son dossier sur le prix de l'eau du SEDIF une mutualisation de la production d'eau en Ile de France. Selon l'UFC, la baisse des capacités de production ne peut se concevoir que dans le cadre d'une mutualisation de la production d'eau entre les différentes collectivités compétentes en Ile de France.

L'objectif de cette mutualisation étant notamment la réalisation d'économies d'échelle, pouvant provenir d'optimisation des coûts de traitement et de mise en commun ou de centralisation de moyens techniques et humains de gestion du service : enjeux économique et de service à l'utilisateur mais également de mise en œuvre d'une gestion globale de la ressource et de protection des ressources et de fiabilité d'approvisionnement et de fourniture de l'eau aux usagers.

L'allotissement, sans constituer un obstacle dirimant à cette mutualisation, n'en constitue pas non plus évidemment un facteur favorable, complexifiant le dispositif technique et contractuel.

III Allotissement fonctionnel – modalités et objectifs

L'allotissement peut être fonctionnel.

III.1 Modalités d'une scission fonctionnelle

L'allotissement fonctionnel vise une scission du service en deux, voire trois services au regard de leur fonction technique.

Rappelons les grandes fonctions individualisables du service :

- pompage-production,
- transport-stockage,
- distribution,
- facturation,
- maintenance-entretien du réseau.

Le fonctionnement des usines de production devant pratiquement être piloté par la gestion des réservoirs, les deux premières fonctions sont difficiles à dissocier en terme de gestion technique.

La gestion de la distribution inclut également, pour être efficace, une capacité d'action en termes de maintenance et entretien du réseau.

Ainsi, 3 grandes fonctions sont finalement individualisables sans sous-optimisation technique flagrante :

- pompage-production-transport-stockage,
- distribution-maintenance-entretien du réseau,
- facturation.

La forte connaissance du réseau, et donc par là des abonnés, par le service de distribution, peut amener à préférer l'individualisation de deux seules fonctions, qu'on intitulera alors simplement :

- fonction production (pompage-production-transport-stockage),
- fonction distribution (distribution-maintenance-entretien du réseau + facturation).

La scission du service en ces deux ou trois fonctions est ici discutée.

III.2 Les objectifs de la scission fonctionnelle

III.2.1 Les objectifs en termes de concurrence lors de l'appel d'offres

Le premier objectif de la scission fonctionnelle est relatif à l'augmentation de la concurrence au moment de l'appel d'offres.

La séparation fonctionnelle donnerait l'occasion à davantage d'entreprises aussi concurrentielles que les gros opérateurs mais de plus petite taille, de répondre à une consultation portant soit sur la production, soit sur la distribution, soit sur la facturation.

Concernant la fonction production, on pourrait espérer attirer lors d'une consultation des candidats dont le métier diffère de celui des opérateurs classiques du marché de l'eau tel que des métiers de maintenance d'installations industrielles.

Concernant la fonction facturation, des sociétés spécialisées en facturation-recouvrement de grands comptes pourraient être attirées. On remarquera à ce sujet qu'une partie de la chaîne actuelle de facturation est sous-traitée par le régisseur actuel à un des leaders du marché.

Dans le cadre d'une seule délégation de service public portant sur la production et sur la distribution, l'activité de production ne constitue qu'un outil de l'activité de la distribution. Il ne s'agit pas d'une activité de marché. Il en résulte que la concurrence ne joue qu'une seule fois.

Ainsi, pour les mêmes raisons que l'allotissement géographique permettrait d'accroître la concurrence entre les différents opérateurs, la séparation fonctionnelle donnerait l'occasion à davantage d'entreprises aussi concurrentielles que les gros opérateurs mais plus petites, de répondre à une consultation portant soit sur la production, soit sur la distribution ; ce qui permettrait d'élargir le champ de la concurrence lors de la délégation du service de l'eau en Ile-de-France.

En effet, seraient mis en concurrence d'une part les producteurs d'eau et d'autre part les distributeurs d'eau lors de l'établissement des contrats de délégation pour la distribution d'eau aux consommateurs.

III.2.2 Rationaliser la production d'eau en Ile de France

Le Conseil de la concurrence a pointé l'existence en Ile-de-France d'une surcapacité globale de production au regard de la consommation : *« les capacités de production d'eau sont largement excédentaires puisqu'elles représentent le double de la consommation, ce qui va au-delà de la marge nécessaire pour satisfaire les impératifs de sécurité générale de l'approvisionnement et pour couvrir les pics de consommations en été. En outre, les réseaux de producteurs d'eau sont interconnectés au niveau des canalisations principales ou*

secondaire de transport. » (Avis n° 05-D-58 du 3 novembre 2005 relatif à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France).

Ainsi on peut penser que la scission fonctionnelle pourrait permettre de rationaliser la production d'eau en limitant les surcapacités en faisant jouer l'offre et la demande d'eau potable au niveau de l'Ile-de-France.

III.2.3 Libérer l'achat d'eau

Par ailleurs, l'individualisation de la fonction « production » pourrait permettre de « libérer » l'achat d'eau par le SEDIF, à la recherche du prix le plus bas.

Le Conseil de la concurrence a insisté sur la possibilité pour les communes de la région Ile-de-France de dissocier désormais le marché de la fourniture d'eau de celui de sa distribution lors de la remise en concurrence des délégations de service public de distribution d'eau (Décision n°05-D-58 du 3 novembre 2005 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France).

Pour le Conseil de la concurrence, ce dégroupage permettrait aux communes de pouvoir appeler prioritairement les ressources disponibles en eau les moins chères au bénéfice de leurs usagers et de pouvoir parallèlement bénéficier des meilleures prestations en matière de distribution.

III.2.4 Libérer les évolutions institutionnelles et les partenariats

L'individualisation de la fonction « production » pourrait en outre conférer au SEDIF une aisance considérablement accrue d'évolution à terme de cette fonction, notamment dans la perspective de partenariats avec d'autres producteurs externes au Syndicat.

Notamment, cette individualisation pourrait faciliter un rapprochement avec Eau de Paris, le SMGSEVESC et la Presqu'île de Gennevilliers afin de mutualiser et de diversifier leurs ressources, de mieux gérer globalement les ressources en eau de la région parisienne, mais surtout de réaliser des économies d'échelle et de résoudre progressivement la surcapacité de production constatée en Ile-de-France par le Conseil de la concurrence dans son avis n° 05-D-58 du 3 novembre 2005.

III.2.5 L'amélioration de la rentabilité du service de production

Il convient également de souligner qu'investi de la seule activité de production, le délégataire pourrait être davantage tenté de développer une activité commerciale en marge de sa mission de service public, dans le respect des principes qui gouvernent l'exercice par le délégataire d'activités accessoires.

Or on rappellera que la jurisprudence subordonne le droit pour un délégataire de service public de développer des activités accessoires, au respect de plusieurs conditions :

- Tout d'abord, cette activité commerciale doit présenter un intérêt général pour l'autorité responsable du service, étant précisé que cet intérêt général est entendu largement : ainsi, le juge administratif considère que la recherche d'une meilleure rentabilité du service peut justifier le développement d'une activité commerciale (CE, 23 mai 2003, Communauté de communes d'Artois Lys, n°249995) ;
- Ensuite cette activité commerciale doit rester accessoire en volume par rapport à l'activité principale de service public ;
- Enfin cette activité commerciale doit être exercée dans des conditions normales du marché afin de ne pas fausser la concurrence (CE, 18 décembre 1959, Delansorme et CE, 23 juin 1965, Société aérienne de recherches minières, Rec. p. 380) ; ce qui implique en particulier que l'activité commerciale ne fasse pas l'objet de tarifs notoirement inférieurs à ceux pratiqués par les professionnels extérieurs.

Le développement de ces activités accessoires pourrait donc conduire à améliorer la rentabilité du service de production.

Cette orientation ne présente pour autant pas que des avantages.

III.3 Les risques induits par l'allotissement fonctionnel

III.3.1 Risque relatif à la position dominante du producteur d'eau

III.3.1.1 L'abus de position dominante

Dans le cas d'une séparation fonctionnelle entre la production et la distribution, la délégation par le SEDIF de la distribution de l'eau supposerait que le délégataire ait acquis cette eau auprès du délégataire en charge de la production, du transport et du stockage.

Cette situation a déjà donné lieu à un abus de position dominante sanctionné par le Conseil de la concurrence.

Aux termes de l'article L 420-2 du Code de commerce, « est prohibée dans les conditions prévues à l'article L 420-1 du Code de commerce, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires... »

Pour la Cour de justice des communautés européennes, « *la position dominante concerne une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cours, en fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et finalement des consommateurs* » (CJCE, 14 février 1978, United Brands ; CJCE, 13 février 1979, Hoffman-la-Roche).

C'est donc la capacité de se soustraire à une concurrence effective, de s'affranchir des contraintes du marché, en y ajoutant un rôle directeur.

Sont visés par l'article L 420-2 du Code de commerce, « *les rabais de couplage, lorsqu'une telle remise opère entre un marché en amont sur lequel l'entreprise couplante est en monopole et un marché aval lui-même ouvert à la concurrence, dont le produit offert sur le marché amont est un entrant obligé, et que cette pratique a un effet ou un objet anticoncurrentiel* ».

C'est ainsi que par une décision n°05-D-58 du 3 novembre 2005 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France, le Conseil de la concurrence a considéré que « *la pratique de la Lyonnaise des Eaux de proposer une discrimination à son avantage sur le prix de la fourniture d'eau dans le cadre de son offre globale par rapport à celui de son offre dissociée de vente en gros avait un objet et pouvait avoir un effet anticoncurrentiel car elle visait à handicaper l'offre concurrente sur la partie distribution* » est une pratique prohibée par l'article L 420-2 du code de commerce.

Dans cette affaire, les saisissants faisaient valoir que Lyonnaise des Eaux, qui gère depuis plusieurs dizaines d'années le service public de distribution d'eau potable de 55 communes du sud de l'Essonne en leur fournissant l'eau qu'elle produit, traite et achemine au moyen d'installations lui appartenant, aurait abusée de la position dominante qu'elle détient sur le marché de la production d'eau :

- en refusant de communiquer son prix de vente de l'eau en gros à ses concurrents lors des procédures d'attribution des contrats de délégation de service public d'eau potable mises en œuvre par lesdites collectivités ;
- en ayant proposé des prix en forte hausse ou trop élevés par eux-mêmes.

Le Conseil de la concurrence a ainsi reproché à la Lyonnaise de recourir à des pratiques de rabais de couplages direct ou indirect entre la partie production/ transport de l'eau et la partie distribution de son offre auxquels les autres compétiteurs ne peuvent prétendre ; pratiques prohibées par l'article L 420-2, 1^{er} alinéa du code de commerce (« *abus qu'aurait commis la Lyonnaise des Eaux de la position dominante qu'elle détiendrait sur le marché de la production d'eau en refusant de communiquer ses conditions de vente d'eau en gros et en pratiquant des prix injustifiés* »).

III.3.1.2 Risque de non atteinte de l'objectif de libérer le « marché de l'eau » : la difficile évaluation du prix de l'eau

L'objectif de l'individualisation de la fonction « production » peut viser à mettre en concurrence différents acheteurs de façon, pour le SEDIF, à optimiser ses coûts tout en assurant la continuité du service.

Il faut cependant se demander dans quelle mesure on peut obliger le distributeur à acheter l'eau au producteur. Le Conseil de la concurrence (décision 05-D-58 du 3 novembre 2005, relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France), a estimé qu'il est possible pour un distributeur d'acheter à un producteur son eau à condition que le prix de vente en gros de l'eau soit connu à l'avance et communicable à tous.

Cette disposition est certainement applicable, à charge cependant préalablement d'évaluer le prix de l'eau, ce qui compte-tenu de la complexité du système et de son évolution, n'est pas simple. L'essentiel des coûts de production étant fixe, on rappellera aussi que le prix au m³ est éminemment variable : pour une installation donnée, il varie presque proportionnellement à la quantité produite.

Concernant le prix de l'eau, notons que les prix de vente en gros auxquels on peut se référer sont les suivants :

- ⇒ Eau de Paris vend son eau potable aux deux sociétés parisiennes distributrices à un prix de gros de 0,4597€ HT/m³ (au 01/01/2005),
- ⇒ Pour Eau du Sud Parisien (ESP), le prix de l'eau livré à l'entrée de la commune s'élève à 0,6311€ au 01/01/2002 (prix proposé lors d'une réponse à l'appel d'offre pour la délégation de service public de l'eau potable de Chilly-Mazarin),
- ⇒ SFDE : 0,53 €/ m³ (2005),
- ⇒ SIGSEVESC : 0,53 €/ m³ (2005),

En comparaison, les prix de vente en gros par la Lyonnaise des Eaux dans le cadre de la sécurité d'approvisionnement, relevés par le Conseil de la concurrence dans sa décision n°05-D-58 du 3 novembre 2005 sont les suivants :

- pour le producteur d'eau SFDE : 2,52 F/m³ en 2000 soit 0,384 €/m³,
- pour le producteur d'eau SAUR : 1,30 F/ m³ en 2000 soit 0,198 €/m³,
- pour le producteur d'eau SAGEP : 2,70 F/ m³ en 2000 soit 0,41 €/m³,
- pour le syndicat intercommunal Siecco à Asnières (Oise) : 1,35 F/ m³ soit 0,21 €/m³,
- pour le syndicat de Champcueil (91) : 2,70F/ m³ soit 0,384 €/m³.

Le prix de vente en gros par la Lyonnaise des Eaux est de :

- la commune de Chapet (78) : 0,95 F/ m³ en 2000 soit 0,145 €/m³,
- le SIEE de Saint-Germain-les-Corbeil : 1,92 F/ m³ soit 0,14 €/m³,
- SIE de Hurepoix : 2,70 F/ m³ soit 0,384 €/ m³.

Le prix de l'eau en gros proposé par la Lyonnaise des Eaux pour des appels d'offres pour la fourniture d'eau de six communes était de 5,016 F/ m³ soit 0,765 €/ m³ (prix au 1^{er} juin 1995). En 1998, le prix de vente de l'eau en gros proposé par ESP à la commune de Saint-Michel-sur-Orge notamment s'élevait à 4,02 F/ m³ soit 0,61 €/ m³.

Le prix de l'eau proposé par la Lyonnaise des Eaux à la Semmaris s'élevait à 3,23 F/ m³ soit 0,492 €/ m³ (1999).

Enfin les prix d'achat d'eau effectué par le SEDIF ont été les suivants :

- ⇒ Compagnie des Eaux de Maisons-Laffitte : 0,57 €/ m³ (2005),
- ⇒ SEM : 0,6 €/ m³ (2005),

⇒ SFDE : 0,48 €/ m³.

Ainsi, on constate que les prix de vente ou d'échange sont extrêmement variables et obéissent à des logiques d'opportunité et de conditions de « micro-marché » local, sans calage étayé sur les coûts de production.

Si la possibilité pour le SEDIF de trouver momentanément des offres d'achat à des prix intéressants est donc réelle, la pérennité, voire sa légalité au regard du prix fixé, est très incertaine.

De plus, la pérennisation de telles pratiques pourrait éventuellement mettre en péril telle ou telle usine du SEDIF. Pourtant, ces pratiques devraient parallèlement se faire dans le souci constant de continuité du service public, et donc de la sécurité d'approvisionnement. Or cette continuité et cette sécurité sont aujourd'hui intimement liées au maintien des trois usines actuelles. Et ces trois usines jouent un rôle clé dans le dispositif global de production d'eau en Ile-de-France et nous paraissent, de par leur capacité et leur niveau de performance, à préserver absolument.

L'encadrement contractuel de la relation entre le producteur et le distributeur sera par conséquent rendu très délicat.

III.3.2 Risque sur l'accroissement de la concurrence lors d'appel à des acteurs privés

III.3.2.1 Risque de faible concurrence sur la fonction distribution

La fonction « distribution », y compris les aspects entretien-maintenance, gestion de crise et relation avec l'utilisateur, est au cœur du métier d'exploitant privé d'un service d'eau.

De ce fait, l'offre privée pour le lot « distribution » sera la même que pour l'ensemble du service, avec les mêmes opérateurs.

La taille du lot « distribution » restera beaucoup trop importante pour l'accès à des sociétés de taille plus modeste que les grands opérateurs actuels.

La concurrence ne peut donc se trouver accrue sur le lot « distribution ».

III.3.2.2 Risque relatif à la concurrence sur la fonction « facturation »

Concernant le lot « facturation », celui-ci peut apparaître plus technique et concerner des sociétés spécialisées non opérateurs.

Tel est cependant déjà le cas en partie avec le dispositif actuel, puisque le régisseur fait largement appel en sous-traitance pour cette fonction à la société Experian.

Experian est un groupe, coté à la bourse de Londres, spécialisé en moyens de paiement, qui réalise un chiffre d'affaires de près de 3 milliards d'euros.

En cas de mise en concurrence d'un lot « facturation », des sociétés similaires à Experian seraient probablement candidates.

Ceci étant, le niveau de prix auquel elles répondraient ne sera pas forcément inférieur au prix actuel convenu entre Veolia Eau et Experian.

En effet, Experian, qui occupe la 4^e place en France dans son secteur d'activité, est en France mise en concurrence par Veolia. Les prix obtenus par Veolia, qui dispose d'un pouvoir d'attractivité certain et d'une force importante de négociation, sont probablement en effet déjà très tirés.

L'allotissement de la fonction « facturation » a donc peu de chances d'apporter des avantages, tant en termes de prix que de qualité.

III.3.2.3 Risque de faible concurrence sur la fonction « production »

Le lot « production » pourrait potentiellement, en cas de dévolution de contrats d'exploitation à des sociétés privées, concerner des sociétés qui ne sont pas exactement des exploitants de services de l'eau, mais par exemple des spécialistes du fonctionnement et/ou de l'entretien-maintenance d'installations industrielles.

Force est cependant de constater que de telles sociétés n'interviennent pas actuellement dans le domaine de l'eau potable, rendant trop aléatoire de leur confier la gestion d'usines au regard des exigences d'un service public aussi essentiel.

La mise en concurrence n'attirerait donc à nouveau que les opérateurs actuels du marché, sans amélioration du contexte concurrentiel.

III.3.3 Risque de non atteinte de l'objectif de rationalisation de la production d'eau en Ile-de-France

Si la fonction « production » venait à être placée en régie, deux points apparaissent :

- quels gains en termes financiers ou techniques ?
- quelles prises de risques pour le SEDIF ?

L'espérance de gain en termes financiers ou techniques reste faible.

En effet, l'essentiel des dépenses provient :

- des frais de personnel : ceux-ci n'ont pas de raison de diminuer en régie,
- des frais d'énergie : ceux-ci seront les mêmes en régie qu'actuellement,
- des frais d'entretien-maintenance : la capacité d'une régie à obtenir des prix plus intéressants que l'opérateur actuel est incertaine. Le seul gain dans ce domaine pourrait provenir de la mise en concurrence de la part de l'entretien-maintenance confiée actuellement à des filiales du régisseur. Le montant des dépenses en entretien-maintenance (notamment électromécanique...) est d'environ 10 millions d'€ par an. Environ 30 % de ces prestations sont réalisées par des filiales de Veolia soit 3 millions d'€. Il a été estimé que 10 à 20 % pourraient être gagnés sur ces prestations confiées actuellement aux filiales soit un montant d'environ 0,4M €.

La prise de risque pour le SEDIF apparaît par contre importante.

La fonction « production », individualisée, deviendra de facto un acteur dans le domaine de production d'eau en Ile-de-France, aux côtés d'autres structures productrices, au premier rang desquelles Eau de Paris et Eau du Sud Parisien (filiale de Suez-Lyonnaise des Eaux).

La capacité de l'entité « production » à faire valoir des avantages sur ce marché est certaine :

- les usines du SEDIF sont dotées de procédés aujourd'hui performants, modernisés en terme de conduite, et sûrs en termes sanitaires,
- la capacité des usines permet de réduire les coûts de production.

Cependant les autres acteurs peuvent également avancer des atouts proches.

De ce fait, le contexte dans lequel se déroulerait la compétition larvée ou ouverte sur le marché de l'eau sur le territoire du SEDIF et en Ile de France poserait de nombreux problèmes, tels que :

- quelles dépendance et assurance de vente par l'entité « production » vis-à-vis de l'entité « distribution » du SEDIF ?
- quelles modalités d'établissement d'un prix de marché de l'eau sur des installations aussi complexes, pour beaucoup amorties comptablement, mais qui peuvent être amenées à être considérablement rénovées dans un délai de 20 à 30 ans ?
- quel rôle des conduites de transport, qui deviendraient clé dans la capacité de livraison d'eau aux clients ?

L'issue de cette situation peut avoir de nombreux effets pervers :

- baisse possible des prix, dans un contexte général de surproduction apparente, mais pouvant être artificielle et au détriment de la préparation du futur et de la sécurité,
- risque de réduction des ventes pour la fonction « production », face à des compétiteurs plus agressifs ou plus mobiles. A l'issue, un risque de « publicisation » de pertes de l'entité « production », tout aussi inacceptable que des surcoûts possibles, est réel,
- quelle prise en compte des aspects sécurité et continuité du service ?

Ainsi il apparaît que l'évolution harmonieuse d'une fonction « production », conforme aux principes de service public et incluant notamment la contrainte de continuité du service, ne se trouve pas garantie par une individualisation de la production.

III.3.4 Risque de publicisation des pertes

Dans l'hypothèse où le service de production serait géré en gestion directe, il existe un risque de « publicisation » des pertes, le secteur production étant « gourmand » en investissements lourds et récurrents (filières), dans un contexte, où, de surcroît des offres concurrentes peuvent momentanément se présenter, avec des prix de production inférieurs.

III.3.5 Risque lié à la reprise du personnel

Le sort du personnel actuellement affecté à l'exécution du service se trouvera régi par les dispositions légales applicables en matière de transfert des contrats de travail, à savoir les dispositions de l'article L.1224-1 du Code du travail (ex L122-12 alinéa 2).

Ces dispositions imposent une obligation légale de transfert des contrats de travail entre employeurs successifs.

La jurisprudence a toutefois limité la portée de ces dispositions aux seuls cas dans lesquels s'opère entre les employeurs concernés le transfert d'une entité économique, conservant son identité, et dont l'activité est poursuivie ou reprise, et précisé que constitue une entité économique un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels permettant l'exercice d'une activité économique, qui poursuit un objectif propre.

On peut cependant raisonnablement considérer qu'au cas d'espèce, la régie intéressée actuelle constitue une entité économique autonome dans la mesure où il s'agit d'un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels et incorporels organisé en vue de l'exploitation du service public de distribution d'eau potable, laquelle constitue bien une activité économique poursuivant un objectif propre.

L'application de l'article L.1224-1 nécessiterait donc ensuite que le mode de gestion retenu permette le transfert de cette entité sans lui faire perdre son identité.

Dans l'hypothèse d'une scission fonctionnelle, il pourrait être considéré que l'entité économique d'origine qui englobait la production et la distribution disparaît au profit de deux nouvelles entités économiques distinctes faisant par là même obstacle à l'application des dispositions de L.1224-1.

Il en résulte un très fort risque d'absence de transfert obligatoire des contrats de travail aux nouveaux exploitants.

Ce risque pourrait toutefois se trouver limité dans l'hypothèse où la convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement viendrait à s'appliquer au sein des entreprises titulaires de chacun des deux lots production et distribution.

En effet, cette convention collective prévoit en son article 2.5 « Transfert du contrat de travail » que :

« Les entreprises entrant dans le champ d'application de la présente convention peuvent être confrontées à des cessations ou à des transferts de leurs contrats alors même qu'elles y ont affecté un certain nombre de salariés.

Pour l'application des dispositions suivantes de l'article 2.5, sont visés les contrats d'exploitation (délégations ou marchés) de services publics d'eau et d'assainissement ainsi

que les prestations de service globales dont la durée totale (renouvellement compris) est supérieure à 2 ans intervenant dans ces mêmes domaines.

2.5.1. Lorsque les conditions d'application de l'article L. 122-12, alinéa 2, du code du travail sont réunies, le transfert de personnel est opposable à tous, employeurs et salariés.

2.5.2. Lorsque les conditions d'application de l'article L. 122-12, alinéa 2 du code du travail ne sont pas réunies ou en cas de désaccord sur son applicabilité entre les employeurs concernés, et afin d'assurer au mieux la continuité des emplois des salariés affectés à l'exploitation de ces services publics, les dispositions suivantes seront appliquées :

- le nombre de salariés automatiquement transférés dans la nouvelle entité en charge du service sera égal à l'effectif équivalent temps plein des salariés qui répondent aux trois critères cumulatifs suivants :

- salariés en CDI ou en CDD (y compris les salariés dont le contrat est suspendu à la date du transfert) appartenant aux groupes I à V de la grille de classification de la présente convention ;

- salariés affectés à l'exploitation et à la clientèle, à l'exclusion de ceux qui appartiennent à des services supports qui travaillent sur plusieurs contrats ;

- salariés affectés au contrat depuis au moins 6 mois ;

- les salariés automatiquement transférés seront ceux répondant aux trois critères cumulatifs définis ci-dessus, pris par ordre décroissant de leur temps de travail affecté à ce contrat, à concurrence du nombre défini ci-dessus.

Les autres salariés en CDI ou en CDD (y compris les salariés dont le contrat est suspendu à la date du transfert) affectés pour plus de la moitié de leur temps à ce contrat depuis au moins 6 mois seront également automatiquement transférés dans la limite d'un nombre correspondant à l'effectif équivalent temps plein de ces salariés.

Préalablement au transfert, l'employeur sortant organise l'affectation des salariés qui ne sont pas concernés par le présent paragraphe.

L'employeur sortant mettra à disposition de l'employeur entrant les justificatifs nécessaires à la détermination du nombre de salariés automatiquement transférés et des salariés concernés.

Les salariés bénéficiant d'une protection légale se verront appliquer ces dispositions comme l'ensemble du personnel, sous réserve des dispositions légales spécifiques les concernant. »

Toutefois, on observera que ces dispositions :

- limitent le nombre de salariés automatiquement transférés dans la nouvelle entité en charge du service, de sorte que tous les salariés affectés à l'exécution du service au 31 décembre 2010 n'auraient pas automatiquement vocation à être repris ;

- ne sont opposables qu'aux seules entreprises au sein desquelles cette convention collective est applicable, ce qui est le cas de la plupart des entreprises nationales du secteur, mais ne devrait pas être le cas de la majorité des entreprises étrangères, ce qui est susceptible de générer un risque de distorsion.

IV Allotissement géographique : examen avantages/inconvénients par critères et conclusion

Le Groupement a établi un référentiel de critères d'évaluation d'un service de l'eau à partir des nombreux référentiels existants.

L'évaluation des modes de gestion au regard de ces critères a été présentée par le Groupement en annexe du rapport sur le mode de gestion.

L'intérêt d'une scission géographique du service est examiné ici à l'aune de chacun de ces mêmes critères.

IV.1 Service à l'utilisateur

IV.1.1 Fourniture du service

IV.1.1.1 Garantie de résultats

L'allotissement n'est pas discriminant au regard de la garantie de résultats (qui est notamment comprise au sens de la capacité de coercition du SEDIF auprès de l'exploitant), laquelle dépend du mode de gestion et des modalités de relations entre le SEDIF et l'exploitant (ou les exploitants).

IV.1.1.2 Disponibilité du service

L'hypothèse d'une exploitation allotie n'engendre aucune distorsion en terme de disponibilité du service (qualité et pression)

L'allotissement n'est pas discriminant en ce qui concerne la qualité de l'eau, laquelle dépend de la qualité de l'exploitation.

Cependant, en cas de travaux ou de crise, et notamment en limite de chaque secteur résultant de l'allotissement, cette disponibilité dépendra nécessairement d'une coordination à assurer par le SEDIF, pour assurer l'alimentation en mettant à profit les maillages du réseau, avec nécessairement l'implication indirecte des autres exploitants.

Cette nécessaire coordination, qui entraîne une prise de responsabilité opérationnelle par le SEDIF, est détaillée ci-après.

IV.1.1.3 Astreinte/réactivité

En cas d'allotissement, les exploitants privés qui pourront soumissionner auront une capacité nécessaire importante en termes d'organisation. Le système d'astreinte n'a donc aucune raison de se dégrader avec la scission géographique du service.

Les interfaces entre exploitants, en cas d'allotissement, devront cependant être assurées par le SEDIF.

IV.1.2 Relations avec l'utilisateur

IV.1.2.1 Relations directes avec l'utilisateur

L'allotissement n'est pas discriminant pour les relations directes avec l'utilisateur.

Notons que le Centre Service Clientèle actuel ne pourra subsister probablement sous sa forme unique, pour être divisé jusqu'en autant d'exploitants distincts (mais plusieurs lots pouvant être exploités par le même délégataire).

Cependant, rien ne permet d'affirmer que ces trois services clientèle distincts seraient de qualité moindre que le service actuel du fait de la scission.

IV.1.2.2 Informations relatives au service

L'allotissement n'est pas discriminant dans la capacité ou les difficultés potentielles pour recueillir les informations du service.

La mise en cohérence des informations, lesquelles par exemple peuvent être fournies en cas d'allotissement sous des formats différents (structure des bases de données, champs, formats informatiques, etc) devra être cependant être assurée par le SEDIF.

IV.1.2.3 Participation à la vie locale

L'allotissement n'est pas discriminant pour la participation de(s) (l')exploitant(s) à la vie locale.

IV.1.2.4 Participation des usagers – communication vers les usagers

L'allotissement n'est pas discriminant pour la mise en œuvre par le SEDIF d'une participation des usagers et une communication vers les usagers.

IV.1.3 Environnement et développement durable

L'allotissement n'est pas discriminant pour les réponses que peut apporter le service aux enjeux de protection de l'environnement, dont la lutte contre les gaspillages et la surveillance des ressources, et de promotion du développement durable,

En cas d'allotissement, une cohérence des stratégies de chaque exploitant et de certains moyens, notamment d'alerte, devra être assurée par le SEDIF, avec des obligations détaillées pour les exploitants. En outre, le Syndicat en sa qualité d'autorité organisatrice devra imposer sa stratégie à plusieurs interlocuteurs différents au lieu d'un seul.

IV.1.4 Sécurisation de l'approvisionnement

La fiabilité d'approvisionnement et de fourniture de l'eau aux usagers, par une diversification accrue et le renforcement cohérent de réseaux d'interconnexion est un enjeu crucial de fiabilité et de sécurité.

La sécurisation de l'approvisionnement est en premier lieu une tâche de l'Autorité organisatrice, et ne dépend pas des modalités d'exploitation.

La mise en œuvre de cette sécurisation, en cas de crise, est par contre du ressort de l'exploitation.

Une scission géographique entrainerait une complexification de la sécurité et ce d'autant plus si l'hypothèse est prise que les trois lots seraient gérés par trois exploitant différents.

La gestion technique devrait formaliser des protocoles d'échange d'eau par les interconnexions, chaque secteur étant autonome mais devant être en connexion permanente avec son ou ses voisins.

Les logiques d'approvisionnement pourraient diverger par la création de facto d'une concurrence avec des producteurs extérieurs.

Le dispositif global de sécurisation de l'approvisionnement et de la distribution serait à réviser. Des investissements supplémentaires seraient à prévoir pour répondre aux exigences réglementaires concernant l'autonomie de chaque secteur : continuité du service en cas de rupture de l'alimentation électrique, continuité du service en cas de crue, etc.

Enfin, la mise en œuvre concrète des dispositifs en cas de besoin dépendra nécessairement d'une coordination à assurer par le SEDIF, avec prise de responsabilité opérationnelle par le SEDIF.

Cette nécessaire coordination est détaillée ci-après.

IV.2 Gestion du service

IV.2.1 Ressources humaines

IV.2.1.1 Problématique de la reprise du personnel actuel

Dans l'hypothèse d'une division géographique, il pourrait là encore être considéré que l'entité économique d'origine qui englobait la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire du Syndicat disparaît au profit de trois nouvelles entités économiques distinctes. Cette circonstance ferait vraisemblablement obstacle à l'application des dispositions de L.1224-1 du code du travail permettant le transfert obligatoire des contrats de travail au nouvel exploitant.

Le risque induit pourrait toutefois là encore se trouver limité dans l'hypothèse où la convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement viendrait à s'appliquer au sein des entreprises titulaires de chacun des lots, dans les mêmes limites et sous les mêmes réserves que celles précédemment évoquées (voir paragraphe III.3.5)

IV.2.1.2 Organisation et personnel

La scission du service entraînerait nécessairement, par rapport à la situation actuelle, la démultiplication de certaines fonctions. Les fonctions concernées sont essentiellement des fonctions générales de gestion, actuellement rassemblées au sein de services uniques, tandis que les fonctions techniques opérationnelles, déjà déconcentrées en COB, seraient peu modifiées.

Ainsi des augmentations de personnel semblent inévitables au sein des services suivants :

- direction générale,
- service informatique,
- service ressources humaines,
- direction technique,
- centre service clientèle,
- service administratif et financier,
- le service maintenance GMA basé à Neuilly.

L'analyse conduite par le Groupement sur la base des effectifs au 31.12.2006, qui s'élèvent à 1131 agents, montre que ces effectifs, en cas de scission du service en 3 secteurs, devraient s'élever, toutes choses égales par ailleurs, à 1254 agents, soit un accroissement de l'ordre de 11 %.

IV.2.1.3 Management de l'exploitation

Le management sera donc complètement distinct sur chaque secteur.

L'unité existant actuellement au regard des décisions de gestion, dans tous les domaines (social, économique, stratégique, etc) sera donc perdue.

C'est d'ailleurs un des facteurs qui peut pousser à l'allotissement, en permettant des stratégies différentes dont les résultats pourraient être comparés.

La comparaison sera cependant difficile, tant les critères sont variés, et le secteur Nord étant dans ses caractéristiques très différent des deux autres secteurs.

A l'issue des contrats de délégation, l'éventuel rassemblement des trois organisations peut s'avérer problématique, car les différences, notamment en matière sociale, qui seront apparues pourront être difficiles à absorber.

La réduction de la taille des organisations ne semble pas suffisante (facteur 3) pour apporter des simplifications notoires du management.

IV.2.1.4 Organisation du travail - processus

L'organisation du travail au sein de chaque secteur sera de pleine responsabilité des exploitants.

L'organisation du service dans son ensemble nécessitera cependant une tâche très importante de coordination entre les différents secteurs, qui devra nécessairement être assurée par le SEDIF.

Cette coordination nécessitera l'embauche de personnel supplémentaire au sein des services du SEDIF, et notamment la création d'une cellule de coordination opérationnelle.

Cette cellule prendra inévitablement une part importante de la responsabilité de la continuité d'approvisionnement.

IV.2.1.5 Gestion technique, gestion du travail

Une scission géographique impliquera nécessairement une complexification de la gestion technique, du fait de structures d'exploitation et de moyens différents, et qui risquent d'être incompatibles.

Le SEDIF peut certes produire des obligations visant à maintenir une cohérence des pratiques et des outils, mais celle-ci ne pourra raisonnablement couvrir tous les aspects, et risque en outre de se trouver en conflit avec la nécessaire liberté à accorder aux exploitants.

Par ailleurs, le rôle de pilotage technique du SEDIF entre les secteurs se trouvera considérablement accru, avec une responsabilité forte en cas de crise grave. La refonte partielle du CME à cette fin sera indispensable.

IV.2.1.6 Compétences, recrutement, formation, sécurité

L'allotissement ne semble pas discriminante sur ces critères.

IV.2.1.7 Dialogue social

L'allotissement ne semble pas discriminante sur ce critère, propre à chaque exploitant.

On notera cependant le risque de divergences entre secteurs des conditions sociales, en fonction de la stratégie et de la culture propre à chaque exploitant, qui pourraient poser problème à terme, notamment à l'issue des contrats de délégation.

IV.2.1.8 Capacité de synergies avec d'autres services

Ces synergies concernent notamment le partage de fonctions : astreinte, interventions pour travaux d'entretien, expertise, R&D, analyses d'eau, etc. Ce partage peut lui-même concerner les moyens matériels et/ou les moyens humains.

En l'espèce la taille des lots géographiques qui pourraient être définis resterait très importante (> 800 000 habitants pour le secteur Nord, le moins peuplé). Les opérateurs qui pourront soumissionner resteront les mêmes que dans un montage sans allotissement, la taille des lots ne garantirait pas forcément la soumission d'autres opérateurs.

Les exploitants privés qui auront la capacité de soumissionner auront facilement accès aux moyens dont ils disposent sur d'autres services.

L'allotissement n'est donc pas discriminant sur ce critère.

IV.2.2 Gestion du patrimoine

IV.2.2.1 Politique patrimoniale

La politique patrimoniale reste du ressort du SEDIF, Autorité Organisatrice.

IV.2.2.2 Capacité d'expertise et de R&D

L'allotissement n'engendre aucune distorsion en terme de capacité d'expertise de chaque exploitant, laquelle ne dépend pas de la surface du service concerné.

Les exploitants privés qui auront la capacité de soumissionner auront facilement accès aux moyens dont ils disposent sur d'autres services, et l'allotissement n'est donc pas discriminant de ce point de vue.

Ceci étant, la taille actuelle du SEDIF apporte tant au SEDIF qu'à son actuel délégataire une puissance d'expertise et de recherche-développement considérable, menant à des développements profitables à l'usager ; le développement du véhicule communicant en est une excellente illustration.

L'allotissement est susceptible d'amoindrir considérablement cette puissance, qui tient à des économies d'échelle et à la mutualisation des coûts sur un très grand nombre d'usagers.

IV.2.2.3 Entretien et renouvellement

La scission géographique pourra entraîner une perte de cohérence dans la gestion globale du patrimoine du service pour ses parties confiées à l'exploitation : risque de divergence dans les choix d'exploitation dans les trois lots notamment en termes de gestion patrimoniale ce qui pourra entraîner des inégalités entre les lots à l'échéance des contrats des exploitants.

Cependant, rien ne laisserait à penser que la qualité de l'entretien et du renouvellement par des services distincts seraient moindre que par le service actuel unique.

IV.2.2.4 Système d'information

L'allotissement supposera une refonte profonde du système d'information, notamment dans son architecture, actuellement centralisée.

Le SEDIF devra pour ce faire s'associer pendant une période de plusieurs années les services d'assistants spécialisés.

En cas d'allotissement, le SEDIF devra jouer un rôle de coordination important, maîtriser les évolutions séparées de chaque système d'information pour assurer la permanence d'une cohérence, et développer autant de systèmes de mutualisation des données.

IV.3 Maîtrise du service

IV.3.1 Maîtrise institutionnelle

Le découpage géographique du service de l'eau imposera un rôle de coordination du SEDIF entre les secteurs, avec une responsabilité forte en cas de crise grave.

Si cette coordination entraînera des moyens supplémentaires, qui impacteront le prix de l'eau, elle permettra aussi de renforcer le contrôle du SEDIF sur le service, et favorisera l'émergence d'un rôle de régulateur sur le territoire couvert.

Le syndicat pourra voir sa position se clarifier vis-à-vis des abonnés et sera alors reconnu comme l'autorité organisatrice coordonnant le service de l'eau sur l'ensemble de son territoire.

Ainsi, son rôle de pilotage serait développé ce qui entrainerait un accroissement de travail mais également une clarification et une meilleur lisibilité de son rôle.

IV.3.1.1 Capacité de mutation institutionnelle

En cas d'allotissement, la capacité de mutation institutionnelle du Syndicat sera entravée par la multiplicité des exploitants, et en cas de délégations de service public, de contrats liant le Syndicat.

Par ailleurs, au plan politique, en cas d'allotissement, le risque de divergence de vue, puis de destin pressenti, entre secteurs pourrait se réaliser, et peut mener à terme à un éclatement du Syndicat, avec des recompositions éventuelles d'alliance différenciée avec des tiers.

IV.3.1.2 Capacité d'achats et de ventes d'eau auprès d'autres services

La capacité d'achat et de vente d'eau avec d'autres services apparaît identique dans un service alloti que dans un service non alloti, les décisions relevant in fine entièrement du SEDIF.

IV.3.2 Maîtrise financière

IV.3.2.1 Maîtrise du prix de l'eau et de la tarification

Le coût du service sera différent selon les secteurs géographiques concernés. Ces différences se traduiront dans les tarifs pratiqués, le cas échéant, par les trois exploitants privés.

Deux approches pourront dès lors être retenues par le Syndicat :

- Une approche de péréquation des tarifs à l'échelle du Syndicat. Chaque part Syndicale sera dimensionnée selon les secteurs de telle sorte que les usagers disposent d'un tarif unique à l'échelle du Syndicat.

Deux risques importants :

- o D'une part, le dimensionnement des « parts Syndicales » ne sera pas assis sur le niveau analytique des coûts de fonctionnement du Service, notamment patrimonial (amortissement des ouvrages et des réseaux). Il résultera d'une logique d'équilibre économique entre les différents secteurs.
 - o D'autre part, le Syndicat pourrait être amené à compenser une éventuelle défaillance ou mauvaise gestion d'un des exploitants sur un secteur donné, et par conséquent faire contribuer les usagers des autres secteurs à l'effort financier à réaliser
-
- Une approche de différenciation des tarifs par secteur. Toutefois cette approche engendrerait une fragilisation de l'unité du Syndicat.
Par ailleurs, l'acceptation par la population de prix différents, au sein pourtant d'un même syndicat, sera source de nombreuses incompréhensions, voire de contestations.

Quelque soit l'approche retenue, la scission géographique engendre, du point de vue de la maîtrise du prix de l'eau et de la tarification, des problématiques importantes pouvant remettre en cause l'unité du Syndicat.

IV.3.2.2 Maîtrise des investissements

Le niveau de maîtrise des investissements par le SEDIF ne sera pas modifié par un allotissement.

Cependant, la programmation des travaux relevant du Syndicat sera rendue légèrement plus complexe par un allotissement, de par l'accroissement du nombre d'interlocuteurs.

Il convient également de rappeler que la prise en compte des charges patrimoniales (notamment l'amortissement des ouvrages et des réseaux) sera différente selon la logique de tarification retenue par le Syndicat.

IV.3.2.3 Complexité de l'organisation juridique et financière

L'organisation juridique et financière sera clairement plus complexe en cas d'allotissement du fait de la multiplicité des exploitants, éventuellement de forme juridique différente et internalisant des fonctions différentes.

Cette organisation engendrera une complexité en terme de :

- contrôle des flux financiers du service :
 - o de l'intervention de trois opérateurs différents aux pratiques différentes (sous-traitance, filiales...) → trois procédures de contrôle
 - o des risques de flux financiers croisés entre les différents secteurs (achats/ventes d'eau)
- contrôle de la trésorerie du service du fait que les missions de facturation et de recouvrement des recettes s'effectueront par trois exploitants différents
- gestion comptable, puisque le Syndicat devra se doter, quelque soit l'approche retenue, d'un outil de comptabilité analytique par secteur géographique.

Par ailleurs, les limites de responsabilités seront à définir, sources potentielles de contentieux.

IV.3.3 Maîtrise de la qualité du service

IV.3.3.1 Contrôle de l'exploitation - transparence

Le contrôle de l'exploitation, dans le cadre d'un allotissement, sera plus lourd, puisqu'il est en première approche proportionnel au nombre d'exploitants.

IV.3.3.2 Capacité à faire évoluer les objectifs

En cas d'allotissement, la capacité d'évolution des objectifs sera à transmettre et à faire appliquer aux différents titulaires.

En cas d'évolution nécessitant la passation d'avenants, le SEDIF devra négocier avec plusieurs titulaires, sans garantie de parvenir avec chacun au résultat désiré, ni au même résultat.

IV.3.3.3 Maîtrise de la communication vers les usagers

La maîtrise de la communication sera plus lourde dans le cadre d'une gestion allotie du service, du fait de la multiplicité des exploitants.

IV.4 Analyse des surcoûts liés à l'allotissement du service

IV.4.1 Analyse des dépenses fonctionnelles par COB

Une analyse des dépenses fonctionnelles a été menée par le Groupement.

Les postes fonctionnels pris en compte sont les suivants :

- l'usine de Méry sur Oise
- l'usine de Neuilly sur Marne
- l'usine de Choisy le Roi
- le poste « usines à puits et autres unités de production)
- le poste « réservoirs + transport «
- le poste « autres charges des COB », qui sont pour beaucoup relatives à la distribution
- le service clientèle
- la direction technique
- les services centraux

Sur la base de cette analyse, nous avons utilisé des clés de répartition pour évaluer les dépenses par COB.

En fonction des postes, les clés utilisent pour la répartition entre COB :

- le nombre d'abonnés de chaque COB

- le linéaire de canalisation de transport de chaque COB
- le personnel de chaque COB

Il a ainsi été possible d'attribuer de manière étayée un total de charges pour chaque COB.

IV.4.2 Surcoût d'exploitation en cas d'allotissement géographique

Le surcoût qui résulterait d'une scission en 3 secteurs provient

- de l'augmentation du nombre d'agents
- de l'augmentation en conséquence des dépenses relatives au personnel : locaux de bureau, téléphone, etc. Ces derniers ont été réévalués selon une règle de proportionnalité.

On suppose que les secteurs restant de grande taille, les coûts d'achat fonctionnement (énergie, produits chimiques, etc) pourraient rester identiques. Ces coûts sont en fait plus liés à la qualité de l'acheteur (quantités annuelles globales négociées) qu'à la quantité individuelle.

Sur ces bases, les surcoûts résultant d'un allotissement géographique ont été évalués par le Groupement à :

	COB Nord	COB Est	COB Sud
Dépenses actuelles affectées (€)	86 695 015	98 422 586	81 989 023
Surcoût évalué (€)	4 215 103	4 844 547	4 723 805
Soit en %	4,9 %	4,9 %	5,8 %

(chiffres valeur base 2005)

Soit un total d'environ 13,8 M€ représentant 5,2 % des charges actuelles.

IV.4.3 Coûts des sociétés dédiées

En cas de mise en place de sociétés dédiées, les coûts de 3 sociétés dédiées seraient imputés au service, au lieu d'une sans allotissement. Toutefois la surface financière exigée de ces trois sociétés serait moindre, et par conséquent moins coûteuse.

IV.4.4 Coûts de mise en place

La mise en place d'une gestion du service en 3 secteurs suppose un gros travail de mise en place des outils de gestion à partir des outils actuels.

Il s'agit de :

- l'ensemble de l'informatique exploitation
- la gestion du personnel
- la gestion des achats
- la gestion clients et abonnés

La création de trois secteurs géographiques autonomes, a priori gérés donc par des exploitants différents, oblige également à scinder certains outils de gestion actuels pour les rendre propres à chaque secteur.

Les outils concernés sont notamment :

- o les outils informatiques d'exploitation :
 - o CME,
 - o données techniques du service,
 - o serveurs,
 - o sauvegarde et archivage,
- o la gestion du personnel,
- o la gestion des achats,
- o la gestion clients et abonnés.
- o Le logiciel de maintenance SAMBA

Une évaluation sommaire conduit à une dépense de l'ordre de 5 à 10 M€ pour la remise en forme de ces outils.

IV.4.5 Surcoût pour le SEDIF

IV.4.5.1 Renforcement des outils de programmation/suivi

Une scission en 3 secteurs entraînerait également un accroissement de travail pour le SEDIF, essentiellement dans la quête et la synthèse d'informations et le contrôle des éventuels prestataires privés ou des délégataires.

Ainsi, hormis la phase de mise en concurrence, les services affectés du SEDIF en régime établi de trois délégations seront :

Les services concernés du SEDIF dans le cas de trois délégations ou passations de marché seront :

- le service communication : collecte des informations et synthèse,
- le service de contrôle des délégations,
- les services techniques : travail accru de programmation et de suivi résultant de la multiplication par 3 des interlocuteurs.

Le personnel nécessaire est évalué en ordre de grandeur ainsi :

- communication : + 1 personne
- contrôle des délégations : + 2 personnes
- services techniques : + 3 personnes (1 par nouveau délégataire)

IV.4.5.2 Création d'une cellule de coordination opérationnelle

Le rôle de nécessaire coordination du service par le SEDIF a été souligné à plusieurs reprises.

La création d'une cellule de coordination, opérationnelle, est concrètement à envisager. Cette cellule reprendrait, en plus large, l'actuel « CME » du régisseur (Centre des Mouvements de l'Eau)..

Un poste en 2x8 semble adéquat, par équipes de 2 agents.

Cette cellule devrait donc être dotée au total de 6 agents.

Au total, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de personnel de 6 (programmation/suivi) + 6 (coordination opérationnelle) = 12 agents, représentant environ 15 % des effectifs, semblerait nécessaire, soit un surcoût qui représente environ un accroissement de la masse salariale chargée de 70 K€.

En prenant un montant de frais de fonctionnement à hauteur de 40 % de la masse salariale chargée, le surcoût pour le SEDIF s'établit à environ 1 M€/an.

IV.4.5.3 Investissements

Des investissements supplémentaires seront nécessaires en cas de scission, notamment pour répondre aux exigences réglementaires concernant l'autonomie de chaque secteur : continuité du service en cas de rupture de l'alimentation électrique, continuité du service en cas de crue, etc

En effet, actuellement, ces situations sont gérées globalement.

Il est difficile à ce stade de chiffrer ces investissements, mais ceux-ci s'élèvent certainement à plusieurs millions d'euros par secteur (en toute première approche de 3 à 6 M€/secteur), soit un total de l'ordre de 10 à 20 M€.

IV.5 Conclusion

La scission en trois secteurs géographiques de service est une option qui viserait à accroître la concurrence. La concurrence ainsi créée pourrait avoir pour conséquence une émulation entre candidats conduisant à des propositions de prix éventuellement plus basses que si la consultation concernait le service du SEDIF dans son ensemble.

Le surcoût total est évalué à environ 15 M€ hors amortissements des investissements spécifiques nécessaires et hors difficultés qualitatives et risques, et de l'ordre de 20 M€ en intégrant ces amortissements et les dispositions de maîtrise des risques opérationnels qu'encourra alors le SEDIF.

Par ailleurs, la scission géographique entraîne une complexification de la gestion du service, avec prise inévitable de responsabilité par le SEDIF pour la coordination opérationnelle entre exploitants pour assurer la disponibilité et la sécurité quotidienne, ainsi qu'un risque de perte de cohérence, sans véritables apports en contrepartie.

Du fait des inconvénients cités, la scission ne deviendrait donc financièrement intéressante que si la baisse des offres présentées pour l'exploitation du SEDIF en délégation atteindrait un cumul (entre les 3 délégations) de l'ordre de 20 M€.

Ce montant est à rapporter aux dépenses fonctionnelles, estimées au total à 267 millions d'euros.

La baisse résultant d'une concurrence accrue qui serait due à la scission en trois appels à la concurrence devrait donc être d'au moins 7 % à 8 % pour que la scission soit globalement financièrement intéressante.

V Allotissement fonctionnel : surcoûts et conclusion

V.1 Analyse des surcoûts liés à la scission fonctionnelle

V.1.1 Analyse économique fonctionnelle

Une analyse des dépenses fonctionnelles a été menée par le Groupement visant à estimer d'une part les charges rattachables à l'activité de production, telle que définie ci-dessus, et d'autre part les charges rattachables à l'activité de distribution.

Sur la base de cette analyse, nous avons utilisé des clés de répartition pour évaluer les dépenses par fonction.

Il apparaît que la seule clé du personnel permet de répartir d'une façon étayée les charges communes, les autres charges étant par nature rattachables à l'activité de production ou à l'activité de distribution.

V.1.2 Démultiplication des fonctions

V.1.2.1 Accroissement des effectifs

La scission du service en deux ou trois fonctions entraînerait nécessairement, par rapport à la situation actuelle, la démultiplication de certaines fonctions essentiellement des fonctions générales de gestion, actuellement rassemblées au sein de services uniques, mais aussi des fonctions techniques locales liées à l'intégration actuelle au sein des COB, notamment COB Est à Neuilly-sur-Marne, des fonctions de production et des fonctions de distribution.

Ainsi des augmentations de personnel semblent inévitables au sein des services suivants :

- direction générale,
- service informatique,
- service ressources humaines,
- direction technique,
- service administratif et financier,
- service achat.

L'analyse conduite par le Groupement sur la base des effectifs au 31.12.2006, qui s'élèvent à 1131 agents, montre que ces effectifs, en cas de scission fonctionnelle production/distribution, devraient s'élever, toutes choses égales par ailleurs, à 1187 agents, soit un accroissement de l'ordre de 5 %.

V.1.2.2 Surcoût d'exploitation

Le surcoût qui résulterait d'une scission en 3 secteurs provient :

- de l'augmentation du nombre d'agents
- de l'augmentation en conséquence des dépenses relatives au personnel : locaux de bureau, téléphone, etc. Ces derniers ont été réévalués selon une règle de proportionnalité.

Nous avons supposé que le Centre de Neuilly restait sur un seul site, bien que probablement une séparation physique interviendrait à moyen terme.

On suppose que les secteurs restant de grande taille, les coûts d'achat fonctionnement (énergie, produits chimiques, etc) pourraient rester identiques. Ces coûts sont en fait plus liés à la qualité de l'acheteur (quantités annuelles globales négociées) qu'à la quantité individuelle.

Sur ces bases, les surcoûts résultant d'un allotissement géographique ont été évalués par le Groupement à :

	Production	Distribution
Dépenses actuelles affectées (€)	267 106 624	
Dépenses futures estimées (€)	84 418 784	190 852 099
	275 270 883	

(chiffres valeur base 2005)

Soit un surcoût d'environ 7,2 M€, représentant 2,7 % des charges actuelles.

V.1.3 Refonte des outils de gestion

La mise en place d'une gestion en deux entités fonctionnelles production et distribution nécessiterait des modifications du dispositif actuel mais structurellement moins lourdes qu'une scission géographique.

Il y aurait séparation des services techniques et des services centraux.

Les COB seraient amenés à être scindés, la production restant en usine et les COB devenant à part entière des COB « distribution ».

Techniquement, la gestion des réserves et pompages étant effectuée depuis les postes de commande et à Méry sur Oise par le système expert niveau 3, la scission de la production et de la distribution exigera des règles très précises en termes de gestion hydraulique et plus généralement technique du fonctionnement des réservoirs et stations de pompage en garantissant des niveaux de pression ou de remplissage entre délégataires, en plus des problèmes en termes de qualité d'eau de nombreux ouvrages qui assurent simultanément le transport et la distribution. Enfin, en cas de crise et d'incident, la gestion sera beaucoup plus vulnérable.

Le service clientèle serait quasi intégralement repris par le service distribution, tandis que la cellule GMA serait reprise essentiellement par le service production.

L'informatique exploitation passerait essentiellement au sein du service production, l'informatique industrielle, y compris CME (à déménager) étant repris par le service production. De plus, comme le CME intègre également des réseaux de distribution, ce dispositif sera à « dédoubler » au sein de deux dispositifs distincts mais cependant coordonnés.

La création de deux ou trois fonctions distinctes, a priori gérées donc par un titulaire différent, oblige également à scinder certains outils de gestion actuels pour les rendre propres à chaque fonction.

Les outils concernés sont notamment :

- certains outils informatiques d'exploitation :
 - données techniques du service,
 - serveurs,
 - sauvegarde et archivage,
- la gestion du personnel,
- la gestion des achats,

qui accompagneront la nécessaire séparation des services techniques, des services centraux et de l'informatique d'exploitation.

Une évaluation sommaire conduit à une dépense de l'ordre de 5 M€ pour la remise en forme de ces outils.

V.1.4 Renforcement des outils de contrôle

Une scission en 2 ou 3 fonctions entraînerait également un accroissement de travail pour le SEDIF, essentiellement dans la quête et la synthèse d'informations et le contrôle des éventuels prestataires privés ou des délégataires.

Les services concernés du SEDIF dans le cas de deux ou trois délégations ou passations de marché seront :

- le service communication : collecte des informations et synthèse,
- le service de contrôle des délégations : mise en place d'outils distincts de suivi, notamment financiers
- les services techniques : travail accru de coordination et de formalisation différenciée par fonction.

Le personnel nécessaire est évalué en ordre de grandeur ainsi :

- communication : + 1 personne,
- contrôle des délégations : + 1 personne,
- services techniques : + 2 personnes,

Toutes choses égales par ailleurs (notamment sur la base des missions actuellement assumées par le SEDIF et de leurs modalités), une augmentation de personnel de 4

personnes, représentant environ 4,5 % des effectifs, semblerait nécessaire, soit un surcoût qui représente environ un accroissement de la masse salariale chargée de 250 K€.

En prenant un montant de frais de fonctionnement à hauteur de 40 % de la masse salariale, le surcoût pour le SEDIF s'établit à environ 0,4 M€/an.

V.1.5 Complexification de la gestion technique

La scission fonctionnelle du service entraînerait également des difficultés d'ordre technique, notamment une complexification de la gestion du service de l'eau potable dont des difficultés aux interfaces entre les deux services (gestion des stations de pompage, gestion des réservoirs), avec des risques de dégradation partielle de la qualité du service.

L'informatique exploitation passerait probablement essentiellement au sein du service production, y compris le CME (à déménager) qui serait repris par le service production. Cependant, comme le CME intègre également des réseaux de distribution, ce dispositif sera à « dédoubler » au sein de deux dispositifs distincts mais cependant coordonnés.

Un éclatement des responsabilités en termes de livraison d'une eau conforme (qualité sanitaire, pression) interviendra ainsi entre le producteur et le distributeur, rendant la gestion globale plus compliquée et créant au SEDIF un rôle de coordination fort et de gestion de crise.

V.2 Conclusion

La scission en 2 services fonctionnels production-distribution est une option qui pourrait permettre :

- d'accroître la concurrence en cas de mise en place d'une gestion indirecte,
- de définir des stratégies plus spécifiques, tant internes qu'externes (partenariats, voire mutualisation) pour chaque fonction.

L'atteinte du premier objectif reste cependant difficilement maîtrisable.

La légitimité d'une telle organisation, qui a une logique fonctionnelle, reste cependant à montrer dans un contexte actuel du « marché de l'eau » qui est celui d'un marché fermé avec un seul distributeur sur l'essentiel du territoire du SEDIF, alors que cette organisation prendrait tout son sens dans un cadre de marché ouvert et d'intervenants diversifiés.

Des répercussions négatives sont identifiables :

- Du côté de l'exploitation :

- démultiplication de certains postes de direction générale, de direction technique et de services centraux,
- surcoût évalué à 7,2 M€.

- Du côté du SEDIF :

- surcroît de travail pour le suivi des délégataires et pour la synthèse des informations
- surcoût évalué à 0,4 M€.

- Pour la mise en place :

- surcoût évalué à 0,5 M€ par an (investissement initial lissé sur la durée d'un contrat).

Le surcoût total est donc évalué à environ 8 M€, a minima, représentant environ 3 % des dépenses du service actuel.

Ce coût est à mettre en regard des apports stratégiques et économiques (concurrence) potentiels pour qu'ils puissent rendre un tel allotissement pertinent.