



## Association ARC'EAU

214, Boulevard de la Plage  
33120 ARCACHON

# COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BASSIN D'ARCACHON SUD

**Délégation du Service Public  
de l'Eau potable à CGE-VEOLIA**

**DÉMONSTRATION DE LA  
CADUCITÉ DU CONTRAT  
AU 3 FÉVRIER 2015**

---

30 juin 2014

**NOTE N°1**

La loi du 2 février 1995 limite la durée des contrats de délégation de service public à 20 ans dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement des eaux usées et des déchets. L'arrêt du Conseil d'État du 8 avril 2009, commune d'Olivet, précise que cette loi s'applique au contrat en cours. Il en résulte que les contrats de plus de 20 ans qui, au 3 février 2015, auront atteint leur équilibre économique ne peuvent plus régulièrement se poursuivre, ils sont caducs.

Entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1975, le contrat passé par la COBAS avec CGE-Véolia, pour 43 ans, pour la production et la distribution de l'eau potable est concerné par ces dispositions. Par une délibération du 28 octobre 2011, la COBAS a considéré que le contrat n'avait pas atteint son équilibre économique au 3 février 2015 et qu'il devait se poursuivre jusqu'à son terme.

L'association ARC'EAU entend démontrer :

1. qu'en s'appuyant sur la seule notion d'amortissement comptable, aussi qualifié d'amortissement technique, la COBAS n'a pas démontré que le contrat ne serait pas viable au 3 février 2015, entachant d'illégalité la délibération de prolongation.
2. qu'en tenant compte des charges de fonctionnement, d'investissements, des produits, les apports financiers du délégataire ont largement été récupérés au 3 février 2015, accompagnés d'une considérable rémunération.

Après avoir rappelé dans une première partie ce que disent la loi et l'arrêt commune d'Olivet, ARC'EAU en fera l'application, dans une deuxième partie, au contrat passé avec CGE-Véolia.

Cette étude confirme l'erreur de méthode de la COBAS dans l'appréciation de l'équilibre. La prise en compte de tous les éléments qui concourent à la définition de l'équilibre démontre qu'il y a caducité du contrat au 3 février 2015. Elle s'impose à la collectivité.

## **I – CE QUE DISENT LA LOI ET L'ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT COMMUNE D'OLIVET**

La loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin » a posé le principe de limitation de la durée des délégations de service public, dans le but d'accroître la transparence des procédures de passation des délégations, notamment par le renouvellement périodique de ces contrats impliquant une remise en concurrence des opérateurs (Art. L.1411-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).

La loi du 2 février 1995 a complété ces dispositions en prévoyant, sauf exceptions très encadrées, une durée maximale de vingt ans pour les délégations de service public dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets.

Par un arrêt du 8 avril 2009, le Conseil d'État a précisé l'application de cette loi aux contrats en cours à la date de promulgation de la loi du 2 février 1995 (CE, 8 avril 2009, req. 271737 et 271782, CGE/Commune d'Olivet) : « *les clauses d'une convention de délégation de service public qui auraient pour effet de permettre son exécution pour une durée restant à courir, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, excédant la durée maximale autorisée par la loi, ne peuvent plus être régulièrement mises en œuvre au delà de la date à laquelle cette durée*

*maximum est atteinte* ». Le Conseil d'Etat précise que ce principe de caducité s'applique « *sauf justifications particulières soumises à l'examen préalable du directeur départemental des Finances publiques afin qu'il donne un avis* ».

Dès lors les collectivités se trouvent devant trois situations :

1. Au 3 février 2015, leur contrat a 20 ans ou plus, il est équilibré financièrement, la caducité s'impose ;
2. Au 3 février 2015, leur contrat a 20 ans ou plus, mais l'équilibre économique n'est pas atteint, la collectivité doit rechercher si cet équilibre est atteint à une date comprise entre le 3 février 2015 et la date de fin de contrat, si la réponse est positive, il y a caducité à cette date intermédiaire;
3. Dans, le cas où entre le 3 février 2015 et la date de fin contractuelle, l'équilibre économique ne serait pas atteint, la convention peut se poursuivre jusqu'à son terme contractuel.

**Il convient de relever que la collectivité ne dispose pas d'un choix.** Quant il y a caducité, elle est tenue de la prononcer. Le Conseil d'Etat<sup>1</sup> a rappelé que décider de la poursuite d'un contrat caduc était un détournement de pouvoir qui devait être censuré par les juridictions administratives. De plus les sanctions prévues par l'article 432-14 du Code pénal pourraient également s'appliquer. A l'inverse, une collectivité qui prononcerait la caducité à tort, s'expose à voir sa décision de mettre fin au contrat annulée et à devoir indemniser le délégataire évincé. La collectivité doit donc argumenter de façon incontestable sa prise de position (poursuite ou caducité) pour éviter l'écueil des risques de contentieux.

Entrée en vigueur en 1975, la convention COBAS - Véolia entre dans le champ de l'arrêt Commune d'Olivet. Elle aura 39 ans et un mois au 3 février 2015, 43 ans si elle va à son terme contractuel, le 31 décembre 2017.

Les conséquences de l'arrêt commune d'Olivet ont fait l'objet d'une instruction administrative particulière (Annexe N°1).

## **I – 1 Principes de l'équilibre financier d'une délégation de service public**

L'article L.2224-1 du Code général des collectivités territoriales stipule : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* » (nous soulignons).

Ainsi, quel que soit le mode gestion, l'équilibre est la règle. Le service géré en régie publique, peut financer son équilibre en recourant à l'emprunt. En raison de la règle de l'annualité budgétaire, cet équilibre doit se mesurer chaque année. En délégation, le délégataire peut équilibrer les besoins de trésorerie par des apports à la délégation qui seront compensés par des excédents ultérieurs. L'équilibre se mesure alors sur la durée du contrat.

Pour le tribunal administratif de Lyon, dans l'importante affaire de l'eau de la ville de Saint-Etienne : « *lors de sa fixation, le prix d'une prestation ou d'un bien fourni par un service public à caractère industriel et commercial ne peut exclusivement trouver sa contrepartie, quel que soit le mode de gestion du service, que dans le montant total des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives à la fourniture de ce service ou de ce bien, y compris, éventuellement,*

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, Section des finances – Avis n°364 803 – 8 juin 2000

les dépenses de renouvellement et de modernisation du service, ainsi que la rémunération du concessionnaire lorsque le service est concédé ; » (Paul Chomat et autres du 13 décembre 1993, n°90-02551).

Après avoir rappelé la nature des charges d'un service d'eau, charges de fonctionnement, de renouvellement et d'investissement, le tribunal n'omet pas d'indiquer la rémunération du délégataire qui s'ajoute aux charges, total qui doit être équilibré par les recettes et donc les tarifs.

Quant à la durée, l'article L.1411-2 du CGCT dispose que : *« lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre »*. Naturellement on ne saurait se référer à la seule durée d'amortissement technique des biens. L'instruction administrative M 49 mentionne des durées d'amortissement technique allant de 2 à 100 ans, selon les biens. C'est pourquoi l'instruction administrative du 7 décembre 2010 précise que : *« l'appréciation de la « durée normale d'amortissement » doit s'entendre comme la durée d'amortissement considérée comme normale au sens économique »* (nous soulignons).

Enfin, reprenant l'ensemble des principes rappelés ci-dessus, le Conseil d'Etat, dans une réponse sans ambiguïté, a apporté un éclairage définitif sur les éléments qui permettent d'apprécier l'équilibre: *« (...) la durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements* (nous soulignons) : *qu'en jugeant que la durée normale des investissements ne saurait se réduire par principe à la durée comptable mais résultait d'un équilibre global entre les différents éléments précités, la cour administrative de Marseille qui n'avait pas à vérifier que la convention de délégation contenait elle-même les justificatifs de sa durée, n'a donc pas commis d'erreur de droit »* (Conseil d'Etat, 11 août 2009, *Maison Comba*). L'importance de cet arrêt, dans le cadre de la caducité, fait qu'il a été repris en annexe de l'instruction administrative du 7 décembre 2010 (Page 20 de l'annexe N°1).

**Le juge écarte donc l'amortissement comptable, encore qualifié d'amortissement technique, pour retenir l'amortissement économique, encore qualifié de financier.**

Enfin, pour être complet sur la caducité, il faut faire état de la toute première décision rendue par la justice administrative concernant la décision de la Ville de Troyes d'écarter toute caducité et donc de maintenir le contrat jusqu'à son terme initial. Le tribunal annule la délibération malgré l'avis favorable à la poursuite du contrat donné par le Directeur départemental des Finances publiques : les motifs :

- Que la loi du 29 janvier 1993 répond à un impératif d'ordre public, garantir la remise en concurrence périodique ;
- Que la collectivité et son délégataire n'apportent *« aucun élément chiffré permettant d'établir que le montant des investissements réalisés n'aurait pas été amorti d'un point de vue économique »* ;
- Que *« les éléments chiffrés fournis portent uniquement sur les amortissements comptables »* ;
- Que ceci *« ne saurait suffire à démontrer que la délégation existante n'était pas viable d'un point de vue économique si elle devait plutôt s'achever en février 2015 »* ;
- Que *« c'est à bon droit que les requérants soutiennent que le fondement économique du maintien de la durée initiale n'est pas justifié »*.

## Tous motifs qui sont applicables à la COBAS

### I – 2 Ce qu'affirment les textes de loi et la jurisprudence, les chiffres en démontrent la justesse

La preuve par l'exemple : *Un chauffeur de taxi achète un véhicule, 100 au 1<sup>er</sup> janvier N. La durée de vie technique estimée est de 4 ans. A la fin de la première année d'exploitation, les produits de fonctionnement (= recettes des courses) sont de 160, pour 50 de charges de fonctionnement (= Carburant, entretien, assurance, etc...).*

*Le plan d'amortissement sur 4 ans amène à un amortissement comptable (ou technique) annuel de 25 par an. Le résultat de l'année N est de 160 (recettes) – 50 (charges) = 110. Ce montant est supérieur à la dépense d'investissement faite en début d'année. Le chauffeur de taxi a récupéré plus que le capital investi. Il y a donc amortissement économique (ou financier) dès la première année. Il dégage même un excédent de 10 = (110 (= résultat) – 100 (= investissement)) pour 100 investis.*

Constats :

- L'amortissement comptable (ou technique) annuel est conditionné par une durée choisie a priori. Si on avait retenu 5 ans, l'amortissement annuel aurait été de 20 par an sur 5 années. Il ne tient pas compte des recettes et des charges d'exploitation.
- L'amortissement économique résulte de la prise en compte des recettes d'exploitation, des charges de fonctionnement et des investissements réalisés. Dans l'exemple, cet amortissement est atteint au bout d'une année. C'est bien l'amortissement économique au sens de l'arrêt du Conseil d'Etat Maison Comba et au sens de l'instruction administrative applicable à la caducité.

Ce que les chiffres démontrent à partir d'un exemple simple mais particulièrement illustratif, nous l'avons reproduit sur plusieurs années (Annexe N° 2 : Equilibre global d'un contrat de délégation au sens de l'instruction administrative du 7 décembre 2010).

## II APPLICATION AU CONTRAT COBAS - CGE VEOLIA

### II – 1 La COBAS ne démontre pas que le contrat ne serait pas viable au 3 février 2015

Les prétendues justifications de poursuite du contrat jusqu'à son terme sont présentées au 4) ELEMENTS JUSTIFIANT LA DUREE DU CONTRAT du courrier adressé par la COBAS au DRFiP (Annexe N° 3).

**L'examen de l'argumentaire développé par la COBAS auprès du DRFiP, ainsi que la nature des pièces jointes, révèlent que la COBAS n'a raisonné qu'en terme d'amortissement comptable :**

- Au point « **4-a Le contrat a un caractère concessif, son équilibre financier s'opère dans la durée** », la COBAS écrit : « *Le Caractère concessif du contrat se traduit par un déséquilibre financier initial, compensé en fin de contrat* ». Avec la meilleure volonté du

monde on aura du mal à suivre la COBAS. Si le principe de l'équilibre rappelé est le bon, ce n'est pas la méthode retenue par la COBAS. En effet, elle présente, dans le même paragraphe un tableau des investissements contractuels. On y relève que de 1975 à 1992, soit sur 18 ans, les investissements contractuels sont de 103 K€ courants, soit à peine 5,72 K€ courants par an. Il est donc erroné, voire trompeur, de prétendre à un déséquilibre initial. On relèvera le peu de crédit qu'il convient d'accorder aux écritures de la COBAS. En effet, celle-ci fournit les tableaux d'amortissement établis par Véolia. Sur la période de 1975 à 1992, on comptabilise seulement 47,184 K€, soit une moyenne de 2,62 K€ par an. Tous ces chiffres proviennent des justificatifs adressés par la COBAS au Directeur régional des Finances Publiques (Annexe N° 3). Ils ont été mis en forme dans le tableau N°I (Annexe N° 7).

On rappellera la méthodologie très « personnelle » de Véolia pour le calcul des amortissements. Au delà des calculs de frais financiers ajoutés au prix de revient de l'investissement, ce sont les modalités de durée d'amortissement comptable qui sont à retenir. Quelle que soit la durée de vie technique du bien, la durée d'amortissement est calculée par Véolia entre la date de réalisation du bien et la date de fin du contrat. Ainsi une pompe dont la durée de vie technique serait de 10 ans, installée en 1990, serait amortie « *comptablement* » de 1990 à 2017, soit sur 28 ans. Ainsi un bien qui ne figurerait plus à l'inventaire continuerait à être amorti jusqu'à la fin du contrat. Cette méthode a au moins un avantage, elle oblige à suivre tous les investissements depuis le début du contrat. Nous constatons leur faiblesse au regard des produits annuels de la délégation. De 1975 à 2012, la moyenne des investissements annuels est de 167,27 K€. Ce montant ne correspond qu'à seulement 2,7 % du chiffre d'affaires moyen, soit une part très faible pour un contrat qualifié de « concession ».

- Au point « **4-b La durée du contrat est inférieure aux durées d'amortissement réglementaires des équipements financés** », la COBAS reprend les durées d'amortissement des biens prévus par l'instruction M49 et cite le cas de l'usine de Cabaret. « *tel qu'il résulte de la nomenclature comptable de la M49 (l'amortissement) pourrait être de 25 années, soit une durée allant au-delà de l'échéance contractuelle fixée par les co-contractants* », et de conclure aussitôt : « *la durée du contrat est donc cohérente avec les durées d'amortissement prévues par la réglementation. A ce titre, la durée est conforme au cadre de la loi.* »

De deux choses l'une, ou la COBAS fait preuve d'une scandaleuse mauvaise foi, ou bien elle est d'une affligeante incompétence : dans les deux cas, c'est grave ! En effet, il ne fait pas de doute que les durées d'amortissement comptable indiquées dans l'instruction M49, bien qu'elles concernent les services gérés en régie, peuvent être appliquées à la gestion en délégation de service publique. Mais c'est « ignorer » qu'outre l'amortissement comptable, les délégataires de service public bénéficient de l'amortissement dit de caducité. Il s'ajoute à l'amortissement comptable, il a pour but de faire en sorte que les biens dont la durée de vie excéderait la fin du contrat soient totalement amortis. Il concerne les biens de retour, aussi dénommés investissements du domaine concédé, qui doivent faire retour gratuitement à la collectivité en fin de contrat.

Etrangement la COBAS a « oublié » de faire état de l'amortissement de caducité. En effet, celui-ci répond à l'argument de la COBAS : en cas de durée du contrat inférieure à la durée d'amortissement comptable des biens, le délégataire comptabilise des amortissements dits de caducité. Ainsi l'exemple cité de l'usine de Cabaret n'est aucunement opérant, au contraire. Il convient de souligner le caractère dissimulateur et à nouveau trompeur de l'argumentation de la COBAS.

**En ne retenant, et encore de façon erronée et partielle, que la notion d'amortissement comptable, la COBAS n'a nullement démontré que l'équilibre économique n'était pas atteint au 3 février 2015 contrairement aux prescriptions de la jurisprudence administrative (Arrêt Conseil d'État, Maison COMBA). En effet, à aucun moment la COBAS n'a comparé les ressources dégagées par l'exploitation (Trésorerie d'exploitation = Chiffre d'affaires – Charges d'exploitation – Rémunération de l'exploitation) et les besoins générés par les investissements.**

En ne retenant que les amortissements comptables, la COBAS a commis la même erreur que la Commune de Troyes qui vient de faire l'objet de la toute première décision d'une juridiction administrative sur la mise en œuvre de l'arrêt commune d'Olivet: *« Considérant en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction, que les cocontractants défendeurs, à qui il incombe d'apporter des éléments de nature à préciser les justifications particulières permettant la poursuite du contrat d'exploitation, n'amènent au dossier aucun élément chiffré permettant d'établir que le montant des investissements effectués par la SEAT n'aurait pas effectivement été amorti d'un point de vue économique ; que les éléments chiffrés fournis par la commune de Troyes et la SEAT portent exclusivement sur un amortissement comptable ; que la circonstance que les cocontractants avaient fixé ex ante le terme de la délégation au 30 juin 2018 ne saurait suffire à démontrer que la délégation consentie n'était pas viable d'un point de vue économique si elle devait plutôt s'achever en février 2015 ; qu'en l'absence de données relatives notamment aux recettes générées par l'exploitation depuis le mois de juin 1993, il ne résulte pas de l'instruction que les investissements réalisés n'auraient pas été effectivement amortis en février 2015 ni que l'exploitation n'aurait pas dû générer un bénéfice raisonnable dès ce terme échu ; qu'ainsi c'est à bon droit que les requérants soutiennent que le fondement économique du maintien de la durée initiale n'est pas justifié »* - Tribunal administratif de Châlons-en Champagne, M. Marc Bauland et autres, 14 janvier 2014, (Annexe N° 4).

On croirait ce considérant de principe écrit pour la COBAS, d'autant que la SEAT est une société du groupe Véolia. On sera donc d'autant moins étonné de ce recours qui, à l'identique, se limite aux seuls amortissements comptables et omet de présenter l'équilibre global du contrat au 3 février 2015.

#### **La COBAS ne saurait se retrancher derrière l'avis du DRFiP (Annexe N°5)**

En effet, celui-ci est purement consultatif (p.6, § 2.2 de l'instruction administrative du 7 décembre 2010). De plus son analyse n'est menée qu'avec les éléments fournis par la collectivité. Au demeurant son avis s'en ressent puisqu'il ne fait référence, lui aussi, qu'aux seuls amortissements comptables comme le démontre les expressions et tournures de phrase employées dans un avis exprimé sur un recto de page (Annexe 5):

- *« ainsi était envisagée une durée d'amortissement de 25 ans pour permettre au délégataire un retour sur investissement (1 M€) »,* écrit le DRFiP à propos de l'avenant de 1993 qui prolonge le contrat.
- *« que le délégataire a lissé les amortissements dans un plan à échéance 2017 ».* La notion de plan d'amortissement renvoie directement à celle d'amortissement comptable non liée à l'amortissement économique qui lui tient compte des recettes, des charges et de la juste rémunération.
- Et le DRFiP d'insister sur la notion d'amortissement comptable: *« Le plan d'amortissement jusqu'en 2017... »* qui est bien une construction ex ante.

**Rien dans l'argumentation de la COBAS, rien dans l'avis du DRFiP ne démontre que la délégation n'était pas viable d'un point de vue économique si elle devait plutôt s'achever en février 2015...**

Le cas de la commune d'Olivet est aussi exemplaire, mais il ne viendra pas au secours de la COBAS, au contraire. Ayant le même délégataire CGE-Véolia, la commune a présenté au DRFiP les mêmes types de tableaux d'amortissement que la COBAS, mais calculés jusqu'au 31 décembre 2032, date de fin contractuelle du contrat. Naturellement aucune justification économique de la non-atteinte de l'équilibre économique au 3 février 2015 n'a été jointe. Le DRFiP concerné, dans un avis autrement justifié, a considéré que l'équilibre économique était atteint au 3 février 2015, contredisant la demande de la commune d'Olivet de maintien du terme du contrat. Nous joignons copie de l'avis du DRFiP à la présente note (Annexe N° 6). Pour information, la municipalité a suivi l'avis du DRFiP, lancé une nouvelle procédure de délégation qui se traduit par une baisse significative du prix de l'eau pour les usagers.

Dans le cas de la commune de Troyes, l'avis favorable émis par le DRFiP à la poursuite du contrat, est entaché du même défaut que celui émis pour la COBAS. Il ne confirme pas, faute de justificatifs, que l'équilibre de la délégation n'était pas atteint au 3 février 2015. Ainsi, la décision du tribunal d'annuler la délibération de maintien du contrat est aussi une censure de l'avis du DRFiP qui n'est en aucun cas un « brevet de légalité ».

**Cette étude de contrôle de l'équilibre au 3 février 2015 que n'a pas voulu mener la COBAS, manifestement pour passer outre à l'arrêt du Conseil d'Etat commune d'Olivet, nous l'avons réalisée.**

Au préalable, il faut faire litière des arguments présentés par la COBAS quant au risque indemnitaire.

Au 5), la COBAS fait état d'un risque indemnitaire dissuasif. En effet elle considère qu'en cas de fin du contrat au 3 février 2015, seraient dues :

- Une indemnisation au titre des investissements consentis, évaluée à 2,2 M€
- Une indemnisation de la perte des bénéfices futurs correspondant aux 3 années de non exécution du contrat qui avoisinerait 4 M€

Ces indemnités résultent des principes dégagés par le droit en cas de rupture du contrat pour « motif d'intérêt général ». Tel n'est pas le cas lorsqu'il y a caducité. En effet, pour qu'il y ait caducité, il faut que l'exploitation du service ait généré au 3 février 2015 suffisamment d'excédents de trésorerie pour compenser les apports de capitaux du délégataire, augmentés d'une juste rémunération. Ceci signifie, par définition, que les investissements, tout au moins les capitaux investis sont amortis financièrement au 3 février 2015. Dès lors aucune indemnité ne saurait être due au délégataire pour des biens non amortis « comptablement » alors que c'est l'amortissement économique, aussi qualifié de financier, qui doit être retenu conformément à l'arrêt du Conseil d'État Maison Comba.

En cas de caducité, aucune somme n'est due à ce titre comme le confirment les conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt commune d'Olivet, ainsi que les commentateurs de l'arrêt.

Sur la perte de bénéfices futurs, la caducité entraîne de droit l'impossibilité pour le délégataire de poursuivre le contrat. De ce fait aucune indemnité n'est due au titre des bénéfices futurs.



Le seul cas où ces indemnités pourraient être dues est celui où la décision de caducité prise par la collectivité est cassée par la juridiction administrative. La rupture est alors requalifiée et les indemnités définies ci-dessus pourraient être dues.

Ce risque n'existe pas dans le cas de la COBAS, tant le contrat a dépassé son équilibre au 3 février 2015 comme nous allons le constater maintenant.

Enfin, il convient de rappeler à la COBAS que le fait de ne pas retenir la caducité lorsque celle-ci existe est passible de sanction. En effet, en maintenant le délégataire en place, la collectivité se prêterait à un détournement de pouvoir afin de contourner les règles de mise en concurrence applicables. Or, c'est bien en faisant prévaloir la nécessité d'une remise en concurrence régulière sur la stabilité contractuelle que le Conseil d'Etat a justifié de sa décision dans l'arrêt commune d'Olivet. Les sanctions prévues à l'article 432-14 du Code pénal peuvent également trouver à s'appliquer.

## **II.2 – CONSTAT D'UN EQUILIBRE ECONOMIQUE DU CONTRAT TRES LARGEMENT DEPASSE AU 3 FEVRIER 2015**

### **II – 1 PRINCIPES RETENUS**

Nous avons naturellement retenu les principes présentés au point I – 1 de cette étude.

Nous avons présenté sur la période 1995 à 2014 inclus, les produits, les charges de fonctionnement. On verra qu'au cas présent, compte tenu de la faiblesse des investissements sur la période 1975 à 1995, il n'y a pas de biais à raisonner sur la période 1995 à 2014. La différence entre produits et charges de fonctionnement, comme dans un budget public, constitue la capacité d'autofinancement. Selon que le montant des investissements lui est supérieur ou inférieur, il y a soit un besoin de capitaux, soit un excédent (= trésorerie nette).

Naturellement dans un contrat de délégation, c'est le délégataire qui apporte les capitaux à la délégation. L'ensemble des données provient soit des rapports produits annuellement par CGE-Véolia à la COBAS, soit pour les exercices 2013 et 2014 des prévisions annexées à l'avenant n°XI (Annexe 11). Ce tableau de flux figure en annexe 8.

À partir de ces données, nous avons pu déterminer tant la marge globale, 15,84 %, que le taux de rentabilité interne (TRI), 138,84 %. Une marge « normale » au sens de l'instruction administrative est comprise entre 3 et 7 %. Le TRI évalue la rémunération financière des capitaux investis. Il est typiquement de près de 10 % dans ce secteur. L'ensemble des calculs figure en annexe 9.

### **II – 2 DONNEES de BASE**

Elles sont détaillées dans les tableaux :

N°1 : « COBAS – TRAVAUX NEUFS : INVESTISSEMENTS DU DELEGATAIRE » (Annexe N° 7).

et

N°2 : « COMPTES DE LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU POTABLE EN FLUX » (Annexe N° 8).

#### **Tableau N°1 (Annexe N°7)**

Ce tableau regroupe tous les investissements en travaux neufs, dits du domaine concédé. Les investissements de la période 1975 à 2010 détaillés année par année, investissement par investissement, sont la reprise des tableaux d'amortissement adressés par la COBAS au DRFiP. On constate une identité de montant, 6 102 676 ,68 € pour la période. Les investissements réalisés avant 1995 ont tous été rattachés à 1995 ce qui favorise les intérêts du délégataire puisque, par cette méthode nous considérons, que l'exploitation entre 1975 et 1994, soit 20 années, n'a pas permis d'amortir financièrement le moindre investissement en travaux neufs.

Pour les années 2011 et 2012, ont été retenus les montants de travaux neufs indiqués par Véolia dans ces rapports annuels.

## Tableau N°2 (Annexe N°8)

- **Les produits**

Ce sont ceux mentionnés par le délégataire dans son rapport annuel. Pour 2013, ils ont été estimés à partir des données passées. Pour 2014, c'est l'estimation de l'avenant N°XI, actualisée en euros courants par une indexation de 1,5 % que nous avons retenue. Dans le tableau N°2, ils figurent aux lignes 1 à 4.

- **Les charges de fonctionnement**

Ce sont celles mentionnées dans les rapports annuels du délégataire de 1995 à 2012. Pour 2013, elles ont été estimées à partir des données passées. Pour 2014, ce sont celles du compte d'exploitation prévisionnel de l'avenant N°1 (Annexe N°11), évaluées en euros 2014 par une indexation de 1,5 %. Elles figurent aux lignes 5 à 22 du tableau n°2. Les détails des charges pour les exercices 2013 et 2014 ne sont pas fournis car non connus. Seule la masse globale des charges est présentée en ligne 22.

- **Les investissements**

- pour les investissements financiers et matériels, les montants repris aux lignes 24 à 27 sont ceux du tableau n°1,
- pour les renouvellements, les montants ont été extraits de l'analyse pratiquée par l'auditeur Service Public 2000 qui les a examinés dans son rapport du 26 mars 2013. Pour 2013, ils ont été estimés. Pour 2014 ce sont ceux portés dans le compte d'exploitation prévisionnel de l'avenant N°XI, indexés en euros courants.
- pour les compteurs. Véolia évalue la charge annuelle à partir d'un barème national appliqué au parc compteur. Ce barème comprend à la fois l'application d'un coût de financement appliqué à la totalité de l'investissement, c'est à dire sans tenir compte de l'autofinancement. Surtout Véolia considère que systématiquement tous les compteurs du parc sont des compteurs dits de renouvellement pour lesquels le délégataire supporte la fourniture du compteur et sa pose. La réalité contractuelle est différente. Si pour le renouvellement, le délégataire supporte la fourniture et la pose (environ 20 € + 50 €), dans le cas de la première pose d'un compteur, il ne finance que la fourniture du compteur (20 €), la pose étant à la charge du propriétaire de l'immeuble desservi. Or, sur 15 ans, il est évident que dans une zone de forte attractivité touristique, il y a eu beaucoup de pose de compteurs neufs. Malgré tout l'estimation retenue s'écarte volontairement peu des chiffres de Véolia.

## II – 3 ANALYSES et COMMENTAIRES des TABLEAUX n°1 et 2

- **Tableau N°1**

Le tableau n°1 révèle que les investissements de travaux neufs, regroupés sur la période 1995 à 2014, mais en fait réalisés de 1975 à 2014 sont faibles, 6 672 201 €, (total des lignes 24, 25, 26 et 27), 166 805 € par an en moyenne.

- **Tableau N°2**

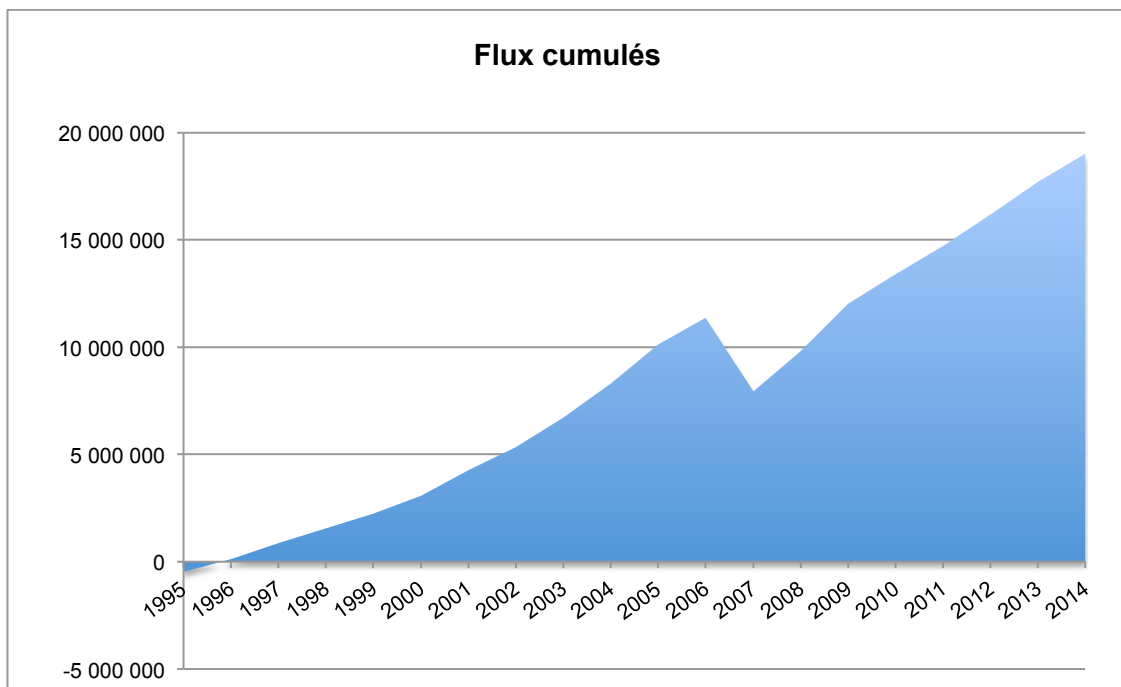
Il est particulièrement révélateur. En effet, dans la colonne des totaux, on constate que les produits, 119,9 M€ (ligne 4) après financement des charges de fonctionnement pour 82,3 M€ (ligne 22), dégagent un « Excédent de trésorerie d'exploitation », assimilable à la capacité d'autofinancement de 37,6 M€ (ligne 23).

Ce total est largement suffisant pour financer les investissements évalués à 18,6 M€ (ligne 30). Les flux nets avant impôts, revenant au délégataire, sont extrêmement élevés,

19 M€ (ligne 31). Ils représentent le taux considérable de 15,84 % des produits (ligne 33). Un taux normal serait plutôt proche de 6 %.

La ligne 32, consacrée à la trésorerie nette cumulée, montre un besoin de trésorerie à la fin 1995, lié aux investissements antérieurs mais entièrement rattachés à cet exercice comme indiqué ci-avant. Il est particulièrement révélateur de constater que les investissements significatifs en travaux neufs réalisés en 2007, pour 4,6 M€ (ligne 27, colonne 2007), laisse à la fin de l'année une trésorerie nette cumulée positive de 7,9 M€ après investissement et que dès 2009, la trésorerie nette cumulée est remontée à 12 M€ (ligne 32, colonne 2009), dépassant le niveau de fin 2006 de 11,3 M€, atteint avant cet investissement (Ligne 32, colonne 2006). **Ainsi, l'amortissement économique et financier de l'investissement de 4,6 M€, réalisé en 2007, concernant l'usine Cabaret les Pins, été atteint en à peine deux années...** Le graphique ci-après le confirme.

Au total, on constate que dès 1996, le contrat est à l'équilibre, + 590 K€, et encore il convient de tenir compte du fait que tous les investissements réalisés par le délégataire entre 1975 et 1994, ont été en totalité rattachés à 1995, comme si ils n'avaient pas été amortis financièrement sur cette période.



**Le tableau N°2 comme sa représentation graphique confirment qu'au 3 février 2015, les calculs sont arrêtés au 31 décembre 2014, l'équilibre économique du contrat est largement atteint, de plus le délégataire a perçu une très confortable rémunération qui excède considérablement le « bénéfice raisonnable » ou « normal » visé par l'instruction administrative du 7 décembre 2010 (page 8, 1<sup>er</sup> paragraphe).**

**On relèvera que ce paragraphe oblige le DRFiP à tenir compte dans les calculs de durée d'amortissements du bénéfice « normal » ou « raisonnable » pour tenir compte des jurisprudences nationale et communautaire, notion totalement absente des justificatifs de la COBAS. Pas plus la COBAS que le DRFiP n'ont montré que l'équilibre financier de la délégation n'était pas atteint au 3 février 2015.**

Au, contraire nous allons montrer le caractère exorbitant de la rentabilité du contrat liée à des tarifs beaucoup trop élevés.

## II – 4 LE CARACTERE EXORBITANT DES GAINS DU DELEGATAIRE CONSEQUENCE DES TARIFS TROP ELEVES

- **Analyse et commentaires du tableau N°3 « CALCUL de la REMUNERATION des APPORTS FINANCIERS de VEOLIA et DETERMINATION du TAUX de RENTABILITE INTERNE » (Annexe N°11).**

Ce tableau comprend deux parties :

- *Calcul du Taux de rémunération des apports de Véolia :*

Les montants des lignes 4 et 22 correspondent aux totaux des mêmes lignes du tableau N°2. Nous avons considéré que le délégataire, pour les seuls opérations d'exploitation du service, donc hors investissements, a droit à une rémunération qui prend la forme d'une marge, ici 6 %. Ce taux est habituel. La COBAS et Véolia, le reconnaissent considérant comme « normal » et raisonnable » un bénéfice de 4 % (article 19 de l'avenant N°XI). Les comptes prévisionnels font état d'un résultat de 6,5 à 6,97 %.

Nous avons appliqué le taux de 6 % aux charges d'exploitation (ligne 34). De fait l'excédent de trésorerie net est en diminution (ligne 35). Les investissements retenus sont identiques à ceux du tableau N°2 (ligne 30). La trésorerie après rémunération d'exploitation est donc en baisse, même si elle atteint le montant très significatif de 14 M€ (ligne 37).

Avoir déduit la rémunération de l'exploitation permet de considérer que la trésorerie disponible après rémunération d'exploitation et investissements rémunère les seuls apports de capitaux.

La méthode classique et normée est celle des flux actualisés. Les flux de trésorerie de la ligne 37 sont actualisés en valeur 1<sup>er</sup> janvier 1995, par un taux d'actualisation tel que la somme algébrique des flux actualisés positifs et négatifs de la ligne 39 est égale à 0. Cet objectif est atteint (39, carré jaune = 0), pour le taux de 76,38 %. C'est le taux de rémunération avant impôts des capitaux apportés par Véolia. Il est exorbitant, à comparer avec le taux de financement de ses investissements par la COBAS. Ceci signifie très clairement que la COBAS aurait dû financer ces investissements et organiser en contrepartie une baisse significative des tarifs.

**Au total, au 3 février 2015, si la rémunération d'exploitation est normale, la rémunération des apports du délégataire est exorbitante, conséquence du fait que l'équilibre économique est dépassé. La notion de rémunération des capitaux du délégataire est expressément retenue par l'instruction administrative du 7 décembre 2010 (p.8, 3<sup>ème</sup> §).**

- *Calcul du taux de rentabilité interne avant impôts*

Cette méthode est également normée en analyse financière. Elle consiste à tenir compte des rémunérations d'exploitation (ligne 34) et des apports de Capitaux (ligne 38). Les rémunérations totales annuelles sont actualisés par un taux tel que la

somme algébrique des flux annuels positifs et négatifs est égal à 0 (ligne 42, carré orange = 0).

**Le taux de rentabilité interne atteint le niveau démesuré de 138,84%, conséquence de l'inaction de la COBAS qui n'a jamais su ou voulu organiser un réel contrôle de ce service public.**

- **Analyse et commentaires du tableau N°4 : « BAISSÉ du CHIFFRE d'AFFAIRES pour EQUILIBRER le CONTRAT avec un TAUX de REMUNERATION DE 6% » (Annexe N° 10).**

Le taux de rémunération calculé sur la période 1995 à 2014 atteint 15,84 % (Tableau N°2, ligne 33). Il est très excessif. La COBAS, elle-même, dans l'avenant N° XI fait référence à une marge de 4 %.

Le but de ce tableau est d'évaluer la baisse du chiffre d'affaires « Exploitation », c'est-à-dire primes fixes + parts proportionnelles, qui permet d'arriver à un taux de marge « normal » ou « raisonnable », au sens de l'instruction administrative. Nous avons retenu comme taux « normal » non pas 4 % mais 6 %, afin de montrer les résultats dans le sens le plus favorable au intérêts du délégataire.

Deux hypothèses ont été examinées :

- *Baisse des seuls produits d'exploitation dans le but d'obtenir sur la période 1995 à 2014, un taux de marge global de 6 % et non pas 15,84 %.*

Comme le montre le tableau, la baisse est de 12,6 M€, soit 11,55 % des produits d'exploitation de la période (ligne 1, colonne1). Surtout, la rémunération cumulée du délégataire baisse du même montant, 12,6 M€. elle est divisée par 3, tout en maintenant une rémunération « normale ».

- Baisse des produits dans le but d'obtenir sur la période 1995 à 2014, un taux de marge global de 6 % et non pas de 15,84 %, après prise en compte de charges de fonctionnement diminuées de 15 %.

Les modalités d'élaboration des comptes annuels de Véolia, sont non-contractuelles. SP 2000 rappelle que les charges de fonctionnement sont imputées directement au contrat, réparties selon des clés techniques ou financières (p.27 rapport SP 2000, Annexe 12). Ces imputations proviennent de 4 niveaux d'organisation, l'agence, le centre opérationnel, le centre régional, le siège national. Des modifications dans l'organisation du délégataire se traduisent par des ventilations différentes. Ceci explique le caractère erratique et disproportionné des montants de certaines charges : l'exemple de la contribution des services centraux est révélateur. Le montant imputé au contrat de la COBAS est passé, selon les comptes annuels de résultat d'exploitation établis par Véolia, de 357,6 K€ pour 2009 à 468,3 K€ pour 2010, soit une augmentation de 30,9 % en un an. Cela ne signifie pas que des prestations supplémentaires ont été réalisées pour la COBAS, en effet cette charge est répartie selon un critère financier, la valeur ajoutée du contrat. Plus celle-ci augmente, plus la part relative affectée au contrat de la COBAS augmente. Or, plus la valeur ajoutée est forte, plus le contrat est rentable.

Comme SP 2000 nous y invite (p. 53 et 54 de son rapport, Annexe N°12), nous avons déterminé la baisse du chiffre d'affaires, après prise en compte d'une diminution de 15 % des charges d'exploitation, permettant d'arriver au taux de marge « normal » de 6 %. La baisse des produits d'exploitation serait de 25,7 M€ (ligne 1,

colonne 2), soit une baisse de 23,63 % des produits d'exploitation et donc des tarifs payés par les usagers.

### III - CONCLUSION

- En posant, dans l'arrêt « Maison COMBA », la notion de l'amortissement économique et en précisant les éléments à prendre en compte dans l'appréciation de l'équilibre financier d'un contrat, le Conseil d'État a fixé le principe de la durée des contrats de délégation.
- En ignorant ce principe, et en ne retenant que la notion d'amortissement comptable, la COBAS ne peut démontrer que le contrat ne serait pas viable au 3 février 2015. Cette erreur de raisonnement suffit à entacher d'illégalité la délibération du 28 octobre 2011 de maintien du contrat jusqu'à son terme contractuel.
- Dans l'étude que nous avons menée il ressort, bien au contraire que les capitaux investis par le délégataire pour financer les besoins de trésorerie de la délégation ont largement été récupérés, accompagnés d'une exorbitante rémunération de ces capitaux.

Ce que la COBAS n'a pas su ou n'a pas voulu rechercher, nous l'avons calculé et retranscrit dans le tableau N°2 (Annexe8) et Tableau N°3 (Annexe N°9).

En établissant que l'équilibre économique était atteint déjà depuis plusieurs années, nous avons démontré, conformément aux principes rappelés par le Conseil d'État, que le contrat est très confortablement satisfait au 3 février 2015 et qu'il ne peut plus être légalement exécuté au-delà de cette date.

Il y a donc bien caducité du contrat qui lie la COBAS à CGE-Véolia au 3 février 2015.

\* \* \*

## LISTE DES ANNEXES

<b>ANNEXE 1</b>	<b>Instruction administrative du 7 décembre 2010</b>	<b>p.3</b>
<b>ANNEXE 2</b>	<b>Équilibre global d'un contrat délégation au sens de de l'instruction administrative du 7 décembre 2010</b>	<b>p.4</b>
<b>ANNEXE 3</b>	<b>COBAS – Justificatifs du maintien du contrat adressés au Directeur régional des finances publiques (DRFiP)</b>	<b>p.5</b>
<b>ANNEXE 4</b>	<b>Jugement TA de Chalons en Champagne du 14 janvier 2014, M. Marc Bauland et autres C/ Ville de Troyes</b>	<b>p.6</b>
<b>ANNEXE 5</b>	<b>Avis DRFiP sur contrat COBAS – CGE Véolia</b>	<b>p.7</b>
<b>ANNEXE 6</b>	<b>Avis DRFiP sur contrat Commune d'Olivet – CGE Véolia</b>	<b>p.8</b>
<b>ANNEXE 7</b>	<b>Tableau 1 : COBAS – Travaux neufs - Investissements du délégataire</b>	<b>p.9</b>
<b>ANNEXE 8</b>	<b>Tableau 2 : Comptes de la délégation du service public de l'eau potable en flux</b>	<b>p.10</b>
<b>ANNEXE 9</b>	<b>Tableau 3 : Calcul de la rémunération des apports financiers de Véolia et détermination du taux de rentabilité interne</b>	<b>p.11</b>
<b>ANNEXE 10</b>	<b>Tableau 4 : Baisse du chiffre d'affaires pour équilibrer le contrat avec une « juste rémunération » de l'exploitation de 6 %</b>	<b>p.12</b>
<b>ANNEXE 11</b>	<b>Avenant N°XI</b>	<b>p.13</b>
<b>ANNEXE 12</b>	<b>Rapport Service Public 2000</b>	<b>p.14</b>