

Chapitre 4

Tourner la page de la gestion privée de l'eau en France

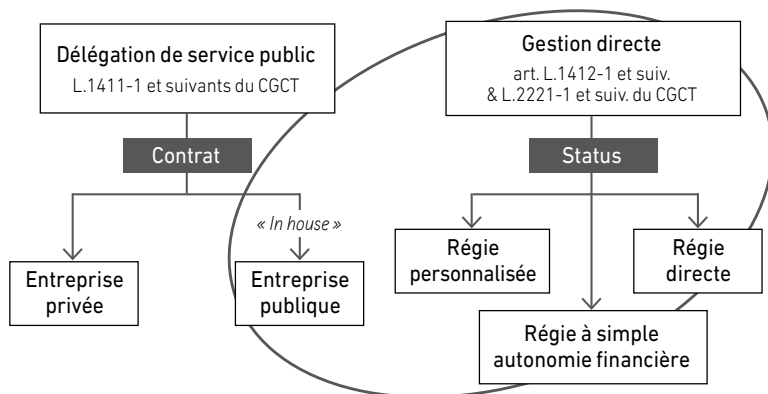
Christophe Lime

La France est l'un des rares pays à avoir accordé une place majoritaire au secteur privé dans la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. Patrie des grandes entreprises privées de l'eau au niveau mondial, son « modèle » de délégation de service public a été promu par certains comme l'exemple à suivre partout dans le monde, et vilipendé par d'autres comme le symbole des maux de la privatisation de l'eau. Récemment, toutefois, la France a connu plusieurs remunicipalisations de grande envergure de services de l'eau auparavant gérés par des opérateurs privés, à commencer par celle de l'eau de Paris en 2010. Ce mouvement de retour à la gestion publique, sans être massif, représente un progrès significatif dans un paysage autrefois dominé par le secteur privé. France Eau Publique, le réseau des gestionnaires publics de l'eau en France, s'est constitué pour développer la mutualisation d'expériences et de compétences entre opérateurs publics, et pour défendre la gestion publique de l'eau en France face au lobbying des grands groupes privés.

Un paysage morcelé

En France, la distribution de l'eau et l'assainissement des eaux usées constituent des compétences obligatoires des communes, qui peuvent les exercer elles-mêmes (environ 25 % des cas pour l'eau et plus de 40 % pour l'assainissement collectif) ou les transférer à un établissement public de coopération intercommunale (ou un syndicat mixte). Il existe de très grands services d'eau ou d'assainissement en France comme le Syndicat Interdépartemental de l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP), le Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF), la Ville de Paris, le Grand Lyon, Marseille Provence

Schéma 4.1 Gestion publique et gestion privée en France : les différents statuts juridiques



Métropole ou la Métropole Européenne de Lille qui desservent chacun plus de 1 million d'habitants. L'organisation intercommunale ne cesse également de prendre de l'importance. Néanmoins les services d'eau et d'assainissement demeurent en moyenne de très petite taille : 9 500 services d'eau et 13 500 services d'assainissement, principalement communaux, desservent moins de 2000 habitants chacun ; seuls 75 services d'eau et 100 services d'assainissement desservent plus de 100 000 habitants.

Entre gestion publique et gestion privée, le choix appartient aux collectivités

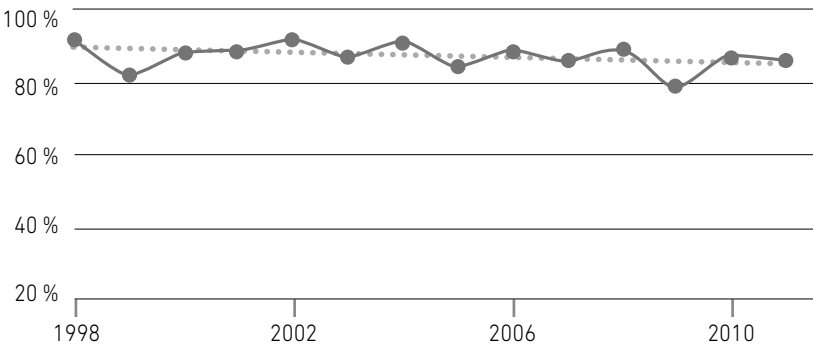
S'agissant de services publics à caractère industriel et commercial, la collectivité compétente peut opter pour en assurer directement la gestion dans le cadre d'une régie dotée de la seule autonomie financière intégrée à la collectivité ou avec personnalité morale (c'est-à-dire à travers la création d'un « établissement public à caractère industriel et commercial », ou EPCI, distinct de la collectivité), ou encore en déléguer la gestion à une entreprise, généralement privée, dans le cadre d'un contrat d'une durée déterminée. Il ne s'agit alors pas d'une « privatisation » au sens strict d'une cession d'actifs publics, car les ouvrages demeurent propriété de la collectivité qui peut décider de modifier ou résilier unilatéralement le contrat avant terme (mais moyennant de lourdes indemnités, nous y reviendrons).

Depuis la loi du 28 mai 2010, le champ de la gestion publique s'est élargi avec la possibilité de créer des « sociétés publiques locales » (SPL). Il s'agit de sociétés anonymes de droit privé mais dont les actionnaires sont exclusivement des collectivités – au moins deux – et qui ne peuvent exercer leurs activités qu'au profit de leurs collectivités actionnaires. Ce n'est pas un mode de gestion en tant que tel (la SPL n'intervient pas en vertu de dispositions statutaires mais dans le cadre de marchés publics ou de contrats de délégation de service public) mais, contrôlée conjointement et exclusivement par ses collectivités actionnaires, elle nous semble entrer dans le champ de la gestion publique.

La délégation de service public, objet de critiques

Les années 1970-80 ont été marquées à la fois par un développement important de la délégation de service public et par une concentration des entreprises délégataires des services d'eau et d'assainissement au sein de trois grands groupes de services aux collectivités intervenant aussi dans d'autres domaines (déchets, chauffage, stationnement, restauration) et souvent également sur des activités de construction : Veolia (p. ex. Générale des Eaux, Vivendi), Suez Environnement (Lyonnaise des Eaux) et SAUR. La part de la population française desservie par un opérateur privé a fini par culminer à plus de 70 % pour l'eau et environ 55 % pour l'assainissement.

Graphique 4.1 *Taux de reconduction du délégataire sortant (hors passage en régie)*



Source : Enquêtes IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2013.

Cette montée en puissance de la délégation de service public s'est notamment appuyée sur l'absence d'obligation de mise en concurrence, la pratique des « droits d'entrée » (versement à la collectivité de sommes importantes lui permettant de financer des ouvrages ou services extérieurs aux services d'eau ou d'assainissement) voire de corruption. Les augmentations de tarifs qui en ont résulté, la mise en évidence, par des audits réalisés par les collectivités, les juridictions financière ou à l'initiative de mouvements citoyens, de taux de marges considérables, souvent dissimulés dans des « provisions » ou « garanties » de renouvellement non dépensées, et la dénonciation de plusieurs cas de corruption suspectés ou avérés ont conduit le législateur à adopter depuis 1993 un certain nombre de règles. Ainsi, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques – dite « Loi Sapin » – complétée à plusieurs reprises depuis, impose la mise en concurrence de l'attribution des contrats, interdit les « droits d'entrée » et toute prise en charge de services ou paiements étrangers à l'objet de la délégation, plafonne la durée des contrats à 20 ans (sauf exception), limite le recours aux « avenants », fixe des obligations de reporting, etc.

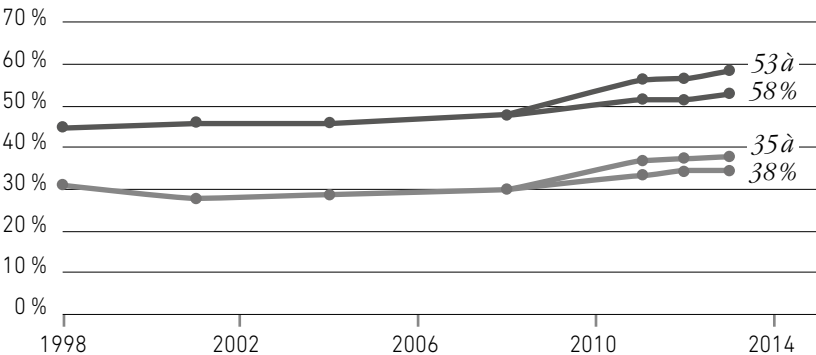
Vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi Sapin, les taux de reconduction des délégataires privés « sortants » (hors passages en régie) demeurent élevés et stables (en moyenne 87 %, avec une baisse moyenne de 0,3 % par an depuis 1998). La « concurrence » entre les entreprises délégataires a longtemps été très limitée avec pour « moteurs » quelques petites entreprises indépendantes ayant survécu au mouvement de concentration et à la « menace » d'une reprise en régie ; on observe toutefois depuis 2009-2010 une concurrence plus forte entre les grands opérateurs, qui se fait essentiellement sur les tarifs, au prix de très fortes restructurations internes dans une logique « *low-cost* » et donc d'une baisse de qualité des prestations. Cette concurrence accrue s'explique en partie par les nouvelles obligations de reporting et par une incontestable reprise en main de leurs services d'eau et d'assainissement par les collectivités, que celles-ci choisissent ou non de reconduire le délégataire sortant.

En dépit de ces évolutions positives, l'asymétrie d'information est intrinsèque à l'externalisation et la transparence demeure souvent insuffisante, notamment au plan financier avec des comptes rendus annuels de résultat bâtis en grande partie selon des clés de répartition sans rapport avec la réalité des dépenses. D'autant que la délégation du service s'est trop souvent traduite, en particulier pour les petites et moyennes collectivités, par une perte d'expertise interne et donc de capacité de contrôle de la bonne application du contrat (qui ne peut être intégralement compensée par le recours à des prestataires extérieurs).

Enfin, la délégation de service public au secteur privé est marquée par une forte inertie et un manque de souplesse et d'adaptabilité aux modifications de périmètre et d'organisation des services (lié notamment au développement de l'intercommunalité) : même si la durée moyenne des contrats de gestion privée a été sensiblement réduite (11 ans en moyenne depuis 1998), elle équivaut encore quasiment à deux mandats d'élus municipaux et demeure longue par rapport aux besoins d'évolution du service et de rationalisation de son organisation (notamment liés à leur regroupement au sein des intercommunalités).

La passation d'avenants pour modifier les contrats initiaux est généralement possible, mais la collectivité est rarement en position de force pour négocier, tandis que la modification ou la résiliation unilatérales peuvent s'avérer coûteuses en indemnités à verser au délégataire. Conformément à

Graphique 4.2 *Part de la gestion publique (régies + SPL)*
(en population desservie)



Source : Enquêtes IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2013.

la jurisprudence, celles-ci sont principalement de deux ordres : la part non amortie des investissements qu'il a supporté (ce qui est normal si les conditions d'amortissement sont transparentes) mais aussi le « gain manqué » ce qui est plus contestable surtout lorsque le délégataire a présenté pendant des années des comptes déficitaires et prétend que la résiliation du contrat constitue une perte de bénéfices...

Une tendance significative à la reprise en gestion publique

Tout cela a conduit, depuis une vingtaine d'années, un nombre croissant de collectivités à remettre en cause le principe de la délégation de service public et à opter pour la gestion publique, avec par exemple le syndicat des eaux du Tursan (1995), le SIVOM Durance Lubéron en 1997, et de manière plus emblématique, dans un contexte judiciaire et médiatique lourd, la ville et l'agglomération de Grenoble en 2000. Mais compte tenu de « l'inertie contractuelle » évoquée plus haut, le « passage à l'acte » a souvent été différé (les résiliations sont rares) et ce n'est que depuis le milieu des années 2000 que l'on observe une tendance significative (sans toutefois être massive) à la reprise des services d'eau et d'assainissement en gestion publique avec un « gain » de l'ordre de 1 % par an (en population) depuis 2008, tant en eau qu'en assainissement. La reprise en régie de l'eau à Paris, envisagée depuis 2003 et concrétisée en 2010, a incontestablement constitué une vitrine et un puissant stimulant. Ce mouvement concerne des collectivités de toute taille, depuis de « petites » communes de quelques milliers d'habitants telles Neufchâteau, Venelles, Varages, Embrun ou Digne-les-Bains à quelques grandes communes ou EPCI telles Brest Métropole Océane, la communauté d'agglomération d'Aubagne-pays de l'Etoile ou encore, Rennes et une grande partie de la métropole Nice Côte d'Azur, pour lesquelles la reprise en gestion publique est intervenue début 2015. Celle de Montpellier Méditerranée Métropole interviendra début 2016.

À cet égard, le terme « remunicipalisation » du service de l'eau et de l'assainissement ne paraît pas toujours approprié. D'une part, de plus en plus de

services ne sont plus gérés à l'échelle municipale mais par des groupements de communes. D'autre part, certaines collectivités n'ont jamais connu de gestion publique par le passé, à l'exemple de Rennes (dont l'eau était déléguée depuis la fin du XIXe siècle – contrairement à l'assainissement toujours demeuré en régie) ou de Nice (dont le passage en régie se fait après 150 ans de délégation auprès du même délégataire sans aucune mise en concurrence).

Par ailleurs, dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité et de réorganisation des services qui en découle, toutes les reprises en gestion publique ne se traduisent pas par la création de nouvelles régies (ou sociétés publiques locales) en nombre équivalent : ainsi, plusieurs « intercommunalités » ont étendu le périmètre de leur régie à l'échéance de contrats de délégation de service public transférés antérieurement comme à la Communauté urbaine de Cherbourg (environ 35 000 habitants supplémentaires en 2002) ou à la Métropole Rouen Normandie (environ 100 000 habitants supplémentaires depuis 2011). Il ne faut pas non plus oublier les grands syndicats à dominante rurale qui ont élargi leur périmètre parfois depuis les années 50 en intégrant des collectivités déjà en régie mais aussi de nombreuses collectivités jusqu'alors en délégation de service public. Ainsi des services principalement ruraux tels Noreade, le SDEA Alsace-Moselle et le Syndicat des Eaux de la Vienne figurent aujourd'hui parmi les plus grandes collectivités en gestion publique.

Les grands enjeux et défis

Les expériences réussies de plusieurs dizaines de reprises de services d'eau ou d'assainissement en gestion publique en démontrent la faisabilité et la pertinence, y compris pour des collectivités de petite taille. Elles permettent de tirer quelques enseignements et recommandations.

- Le « portage » politique est absolument essentiel : la gestion publique, parce qu'elle implique par définition une responsabilité forte des élus et des services, doit être portée par ses élus. Elle peut susciter des inquiétudes légitimes (surtout lorsque la collectivité ne dispose plus de compétence et d'expertise interne suffisamment forte) et un accompagnement par des pairs (élus et cadres) de collectivités qui ont opéré

une telle reprise en gestion publique – ou ont historiquement géré les services – constitue un atout.

- L'anticipation et la préparation sont importantes. Même si quelques régies ont été créées dans l'urgence suite à une résiliation de contrat (exemple de Castres qui a mobilisé une « équipe de choc » pour monter sa régie et reprendre les services d'eau et d'assainissement en moins de six mois), l'expérience prouve qu'il y a intérêt à lancer les études préalables au moins deux ans avant l'échéance du contrat (voire plus pour les plus gros services) et à dissocier la préparation de la liquidation du contrat (souvent mal prévue dans les contrats) de celle de la reprise en gestion publique. Le choix d'un ou plusieurs conseils (assistants à la maîtrise d'ouvrage) compétents et indépendants est parfois difficile, et les retours d'expériences d'autres collectivités sont un élément d'appréciation important.
- La reprise des employés du délégataire doit retenir une grande attention. Connaissant parfaitement les ouvrages et le service, leur accueil au sein de la nouvelle régie ou société publique locale est capital, et leur implication dans le projet est à rechercher (sans trahir leur loyauté vis-à-vis de leur employeur actuel). Le maintien des conditions salariales est aujourd'hui très général (quitte à simplifier et consolider les dispositifs empilés depuis des décennies), et nous constatons qu'aujourd'hui, les salariés sont généralement très volontaires pour intégrer les opérateurs publics ; en particulier, ils retrouvent du « sens » à leur travail autour des valeurs d'intérêt général et de service public souvent mises à mal par la recherche de rentabilité et la concurrence commerciale. La principale difficulté réside donc dans l'établissement de la liste des agents à reprendre qui doivent permettre à la nouvelle entité de prendre en charge le service mais sans la fragiliser par le transfert d'effectif en surnombre ou celui de gens aux profils non adaptés aux fonctions à assurer. Il est donc recommandé d'engager une démarche concertée, associant les élus de la collectivité, les représentants du personnel (du délégataire et le cas échéant de la collectivité) et la direction du délégataire sur la base d'un « accord de méthode » négocié le plus tôt possible.

- Enfin dans un contexte de développement incontournable des technologies de l'information et de la communication, le transfert des données et des systèmes d'informations (supervision des ouvrages, gestion des abonnés, gestion du patrimoine, etc.) devient prioritaire au même titre que celui des ouvrages eux-mêmes.

Si chaque situation est particulière et l'expérience de l'un n'est pas rigoureusement transposable aux autres, les échanges sont toujours positifs et permettent de gérer au mieux les transitions et de mettre à profit l'expérience acquise des autres collectivités. C'est pourquoi France Eau Publique propose aux collectivités qui souhaitent s'engager dans une reprise de leur service en gestion publique un « parrainage » par une ou plusieurs collectivités de caractéristiques voisines et ayant déjà franchi les étapes de cette démarche depuis longtemps. Il ne s'agit pas de se substituer aux bureaux d'études et autres conseils mais de permettre un accompagnement entre « pairs » (élus et cadres).

Au-delà de la reprise en gestion publique proprement dite, les collectivités et leurs opérateurs publics se doivent de rechercher toujours plus d'efficience. Privilégiant entre eux un double principe de coopération et de solidarité et non de concurrence commerciale, les membres de France Eau Publique peuvent ainsi mettre en commun leur savoir-faire, leur expertise et leurs meilleures pratiques, développer des synergies et partager des outils au service de l'intérêt général et de la durabilité des services.

Il s'agit enfin d'assurer la promotion de la gestion publique face au puissant lobbying des opérateurs privés, qui savent souvent se faire entendre par les pouvoirs publics. Pourtant, l'externalisation ne garantit pas une meilleure efficacité tant du point de vue des performances (technique, qualité du service...) que du point de vue économique : par exemple, la plupart des grandes régies et SPL est aujourd'hui certifiée dans les domaines de la qualité, de la sécurité et de l'environnement ou en passe de l'être.



*Christophe Lime est Président de France Eau Publique et
Maire adjoint de Besançon.*