

## Chapitre 6

# Nice : construire une entreprise publique de l'eau après 150 ans de gestion privée

Olivier Petitjean

En mars 2013, les élus de Nice – cinquième ville de France – et des communes environnantes annonçaient que le service de l'eau de la métropole passerait progressivement sous contrôle public. Malgré un contexte de débat vigoureux en France sur la gestion privée de l'eau et plusieurs remunicipalisations emblématiques, cette annonce, de la part d'une municipalité réputée plutôt libérale sur le plan économique, a surpris beaucoup de monde à l'époque. À commencer par le prestataire privé, Veolia, dont les dirigeants ont publiquement parlé de « douche froide ». L'entreprise (anciennement Générale des eaux) s'occupait de la gestion de l'eau de Nice depuis la création du réseau d'eau de la ville... en 1864<sup>1</sup> ! Autrement dit, Nice n'avait jamais connu la gestion publique de l'eau. Le dernier contrat en date avait été signé en 1952, et reconduit plusieurs fois au moyen d'avenants.

En juin 2013 était formellement créée la nouvelle régie, Eau d'Azur. En septembre 2014, les communes littorales de Beaulieu, Cap d'Ail, Èze et Villefranche intégraient la régie, puis c'était le tour de la ville de Nice elle-même le 4 février 2015. Les régies déjà existantes de la métropole ont été intégrées à Eau d'Azur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Désormais, 33 des 49 communes de la métropole niçoise, représentant environ 80 % de la population, dépendent pour leur service de l'eau de la régie Eau d'Azur.

À y regarder de plus près, la « surprise » niçoise n'en était pas vraiment une. Les élus de la métropole avaient engagé depuis plusieurs années un audit du

fonctionnement et de la performance du service de l'eau. Ils avaient obtenu de Veolia des baisses successives du prix de l'eau à Nice en 2009 et en 2013. En 2008 déjà, les communes métropolitaines de Saint-André, Falicon et la Trinité n'avaient pas renouvelé leur contrat avec Veolia et étaient repassées en gestion publique. Et dans d'autres secteurs, les élus niçois avaient déjà remunicipalisé au cours des années précédentes les transports publics de la ville, la restauration scolaire, une piscine, le festival de jazz et le marché d'intérêt national.

Même si la défense du service public de l'eau peut paraître un sujet plus volontiers repris par les forces politiques situées à gauche de l'échiquier politique, la « remunicipalisation » de l'eau est en fait un phénomène qui touche des villes de toutes tendances politiques. Contrairement à d'autres en France, les élus de Nice (notamment Christian Estrosi, député maire de Nice et président de la métropole, et Hervé Paul, président de la Commission Eau, Assainissement et Énergie de la métropole, et président de la régie Eau d'Azur) n'ont pas fait de la municipalisation une question de principe absolue, même s'ils assument un « choix politique ». Dans leurs prises de positions publiques, ils ne cessent de répéter qu'il existe une place pour la gestion privée de l'eau... pourvu qu'il y ait en face des entreprises publiques modernes de l'eau.

## Nice métropole, un territoire unique en son genre

La première raison de la municipalisation de l'eau à Nice est l'affirmation résolue d'un principe de solidarité territoriale au niveau de toute la métropole niçoise. Première métropole créée en France au 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>2</sup>, Nice Côte d'Azur est aussi unique en son genre en ce qu'elle s'étend des sommets alpins du parc national du Mercantour jusqu'à la côte de la mer Méditerranée. Quelque 80 % de son territoire est situé en zone rurale ou montagneuse. Il comprend aussi bien des stations de ski (Isola 2000, Auron) que des villes balnéaires, en passant par la ville de Nice proprement dite et une multitude de villages dans le moyen et le haut pays. En outre, le territoire de la métropole correspond presque exactement à un même bassin versant, celui de la Tinée et de la Vésubie, deux affluents du Var. Il existe enfin des liens historiques très

forts entre le centre urbain de Nice et les villages du moyen et haut pays : toutes les grandes familles niçoises – y compris celle du maire Christian Estrosi – ont leurs racines dans les communes de montagne, et le seul chemin qui reliait historiquement ces villages à la ville de Nice passait dans des vallées encaissées le long des rivières descendant de la montagne. C'est cette histoire d'interdépendance qui explique l'importance symbolique de la question de l'eau dans la mise en place de la Métropole.

Le principal argument des élus de Nice Côte d'Azur pour justifier la municipalisation est que la gestion privée n'était « pas adaptée » à un territoire de cette taille et de cette diversité. La gestion privée est apparue incompatible avec les exigences de solidarité territoriale et de « mutualisation des moyens » entre communes de la métropole qu'ils souhaitaient mettre en avant. Elle n'aurait aussi probablement pas été acceptable socialement. La question de l'eau est aussi vitale que sensible dans les villages de montagne, qui sont par tradition extrêmement attachés à un service de proximité. Les habitants de ces villages ont déjà parfois du mal à accepter l'arrivée d'une nouvelle régie, gérée depuis la ville, avec toutes les mesures de modernisation et de rationalisation qu'elle s'efforce de mettre en place, comme l'installation de compteurs d'eau. Avec un opérateur privé, cela aurait été tout simplement impossible.

## Investissements

À ces raisons liées à la spécificité du territoire s'ajoute bien sûr une volonté de contrôle politique renforcé sur le service de l'eau et, notamment, sur l'évolution des tarifs à long terme. L'objectif affiché par les élus est de consacrer les bénéfices réalisés par la régie à l'entretien du réseau et à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité du service, plutôt qu'aux actionnaires. Le service de l'eau de la métropole niçoise est confronté à plusieurs défis. Le premier de ces défis relève de la sécurisation de l'approvisionnement en eau, notamment en été, où la population double sur le territoire avec l'arrivée des vacanciers. Pour pallier les risques futurs, notamment en cas d'étés secs, la régie met l'accent sur la réduction des pertes, la protection et l'interconnexion des principales ressources. Satisfaisant sur le littoral, le taux de pertes sur le réseau reste

relativement important dans le moyen et le haut pays, avec des canalisations parfois vieilles de plus de 100 ans. Pose des compteurs individuels, enlèvement des branchements en plomb, création ou mise à niveau des installations de traitement dans les communes du haut pays complètent la liste des investissements indispensables. La nouvelle régie a engagé ainsi un vaste programme de travaux pour remédier à ces problèmes et moderniser le réseau.

Les élus auraient souhaité pouvoir annoncer une baisse de prix symbolique à l'occasion des débuts de la nouvelle régie à Nice, en février 2015. Mais Christian Estrosi et Hervé Paul avaient déjà obtenu, par étapes, une baisse de 30 % du prix de l'eau. Pour assurer les besoins en investissement, il a finalement été décidé de maintenir le niveau de recettes tel quel, tout en introduisant une tarification progressive. Le prix de l'eau à Nice a baissé de près de 30 % pour la première et la deuxième tranche de consommation (jusqu'à 60 et 120 mètres cube par an respectivement). Pour les gros consommateurs (hôtels ou copropriétés ne disposant pas de compteurs individuels, soit 12 % des usagers selon la régie Eau d'Azur), le prix de l'eau a en revanche légèrement augmenté. Globalement, pour un même niveau de recettes, les sommes consacrées aux investissements ont doublé par rapport à la période de gestion privée : la régie va investir 105 millions d'euros sur cinq ans soit une moyenne de 21 millions par an, ce qui représente un doublement en comparaison des cinq années antérieures. La métropole entend désormais consacrer les efforts de sa régie à l'harmonisation du niveau de service et du prix de l'eau sur tout son territoire, ce qui risque de prendre du temps.

La spécificité du réseau d'eau niçois, avec son fort dénivelé, a aussi donné lieu à des innovations en matière d'intégration des politiques de l'eau et de l'énergie. Dès avant la remunicipalisation, Hervé Paul avait incité Veolia à installer des turbines hydroélectriques sur les canalisations d'eau traitée descendant de l'usine de potabilisation de Super Rimiez, située à 220 mètres d'altitude. La régie est également engagée dans la construction d'une nouvelle centrale hydroélectrique sur une importante canalisation d'acheminement de l'eau brute. Avec la mise en place de ce nouvel équipement, la régie de l'eau deviendra un service à énergie positive.

## Une transition pacifiée ?

Le processus de municipalisation de l'eau à Nice se démarque par son caractère relativement pacifié par rapport à certaines expériences antérieures. Les élus ont choisi de ne pas remettre en cause ouvertement la gestion de l'ancien prestataire. Suivant l'exemple de la remunicipalisation de Paris, la régie a passé des contrats transitoires avec Veolia, jusque fin 2016, pour un certain nombre d'aspects clés de la gestion du service, comme les applications clientèle. Nice a aussi passé un contrat transitoire lui donnant accès à la centrale d'achat de Veolia pour deux ans – et lui permettant du même coup d'éviter de passer plusieurs dizaines, voire centaines, de marchés différents, et d'accéder aux tarifs préférentiels dont bénéficie cette entreprise. Selon le témoignage des dirigeants de la régie, Veolia a globalement plutôt joué le jeu de la municipalisation. Certes, l'entreprise n'avait pas le choix ; paradoxalement, elle a pu vendre des services d'« assistance à la constitution de régie » ; elle espère aussi probablement continuer à bénéficier de marchés de sous-traitance à Nice dans le futur après la fin des contrats transitoires. Mais du côté de la régie, on assure se préparer à devenir 100 % autonome à partir de 2017.

En tout état de cause, le caractère non conflictuel de la transition aura certainement facilité l'intégration des salariés de l'ancien opérateur privé. La dimension sociale de la remunicipalisation est particulièrement délicate à gérer en France. Aux questionnements légitimes du personnel sur les risques de suppressions d'emploi ou de nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail, s'ajoute le problème de la définition du périmètre de la main-d'oeuvre à reprendre. Les grands groupes comme Veolia étant très mutualisés, une régie doit reprendre non seulement les salariés « de terrain » de l'opérateur, mais aussi une partie des employés des services mutualisés. Or le droit en vigueur n'encadre pas de manière très claire le passage d'un salarié d'un opérateur privé à un opérateur public. Les élus de Nice ont réussi à désamorcer les conflits potentiels avec les salariés en annonçant d'emblée que les dispositions de la convention collective relative au transfert de personnel entre opérateurs privés s'appliqueraient à cette municipalisation, et en organisant des réunions toutes les semaines pendant deux ans avec les représentants du personnel pour les

associer à la mise en place de la régie. Bien entendu, il aura aussi été plus facile de convaincre les anciens salariés de rejoindre la régie que l'entreprise Veolia connaissait dans le même temps en France une succession de plans de restructuration et de suppressions d'emploi.

Restent aujourd'hui 16 communes de la métropole dont le contrat de gestion privée n'est pas arrivé à échéance. Pour un premier groupe, situé dans le moyen pays au beau milieu du territoire desservi par la régie, il paraît vraisemblable qu'il passera lui aussi sous gestion publique à l'échéance du contrat, en 2017. Le deuxième groupe de communes, en revanche, est dans une situation un peu différente puisque situé de l'autre côté de l'embouchure du Var sur la côte, avec un réseau pour l'instant totalement séparé et une eau provenant de sources distinctes. Ce contrat expire en 2019.

## Collaboration et échanges entre opérateurs publics

La municipalisation de l'eau à Nice est aussi une illustration intéressante du processus d'apprentissage collectif qui peut avoir lieu entre opérateurs de l'eau nouvellement remunicipalisés. Comme on l'a vu, l'exemple du processus de création d'Eau de Paris, notamment, a joué un rôle important dans la mise en place de la régie niçoise. Il s'agissait à la fois d'en répliquer les réussites et de tirer les enseignements des difficultés rencontrées à Paris. Autres idées inspirées de Paris : le contrat d'objectifs et la mise en avant de la « marque » Eau d'Azur pour promouvoir l'eau potable du réseau (d'excellente qualité puisqu'elle descend directement des montagnes, à travers des vallées encaissées avec très peu d'activités agricoles ou industrielles) face à l'eau en bouteille.

En revanche, la régie de Nice n'a pas mis en place de forme aussi poussée de participation du public qu'à Paris<sup>3</sup> ou dans d'autres villes, en se concentrant sur le contrôle exercé par les élus et la concertation entre élus des différents territoires de la métropole. Cela tient en particulier au fait que la remunicipalisation niçoise a été avant tout une décision politique des élus, sans qu'il existe à Nice comme dans d'autres villes (Rennes, Montpellier) des mouvements associatifs ou civiques fortement mobilisés sur la question de l'eau. Le conseil d'administration de la régie niçoise inclut néanmoins une personnalité qualifiée

issue de l'Université de Nice, un représentant d'association de consommateurs et un représentant du personnel.

Juste retour des choses : c'est aujourd'hui l'expérience réussie de Nice, notamment en matière d'intégration des employés de l'ancien prestataire privé, qui fait école ailleurs, comme à Montpellier ou Rennes. Le rôle de France Eau Publique, l'association des opérateurs publics de l'eau français à laquelle la régie niçoise a immédiatement adhéré, a été primordial pour faciliter ces échanges. Grenoble, Nice et Paris, et demain Montpellier, constituent une nouvelle génération d'entreprises publiques de l'eau qui se distinguent certes des opérateurs privés, mais aussi, à certains égards, des régies traditionnelles qui avaient subsisté historiquement en France<sup>4</sup>.

Pour les dirigeants de la régie de Nice, il est possible et nécessaire d'aller plus loin, en développant des formes plus poussées de mutualisation entre ces régies, par exemple dans le domaine des groupements d'achat ou des applications informatiques de gestion de la clientèle, qui constituent des enjeux aussi cruciaux que sous-estimés de la gestion des services de l'eau. Seule une mutualisation entre régies leur permettra de financer le développement d'outils informatiques appropriés, et une réflexion en ce sens est en cours entre plusieurs grandes régies ou sociétés publiques locales membres de France Eau Publique.



*Olivier Petitjean est un chercheur et journaliste français. Il travaille notamment pour l'Observatoire des multinationales, un site d'information et d'investigation sur les entreprises multinationales françaises.*

## Notes

- 1 Le service de l'assainissement, lui, a toujours été majoritairement en gestion publique.
- 2 Avant la création de la « métropole », il existait une « communauté urbaine Nice Côte d'Azur » réduite aux bas et moyen pays. Depuis une loi de 2010, il est devenu possible pour les plus grandes villes françaises d'aller au-delà des intercommunalités traditionnelles en créant une « métropole », qui implique une forme plus intégrée de gestion des services. En passant au statut de métropole, Nice a intégré trois communautés de communes du haut pays.
- 3 Sur la participation du public à Paris et la création de l'Observatoire parisien de l'eau, voir l'entretien avec Anne Le Strat dans cet ouvrage.
- 4 Toutes ces nouvelles régies privilégient la forme juridique de la « régie à autonomie financière et personnalité morale », qui permet une plus grande autonomie et une plus grande transparence de la gestion du service. Contrairement à nombre de régies traditionnelles, leurs employés ne sont pas des fonctionnaires mais des salariés de droit privé. On notera qu'en cas de retour en régie, les syndicats des services repris privilégient eux aussi désormais la forme juridique de la régie à autonomie financière et personnalité morale.