

La gestion de l'eau - Privée ou publique ?

Plus qu'une simple question politique ou économique



Pour mener à bien la politique de l'eau, les collectivités locales ont le choix entre une gestion en régie publique et une gestion déléguée au privé confiée à Véolia ou GDF Suez. Tarifs jugés trop élevés ou motivations politiques ont conduit Paris et plus récemment la Communauté urbaine de Bordeaux et la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne à se prononcer, à contre-courant, pour une remunicipalisation de la gestion par le service public. D'autres s'interrogent et tentent de renégocier des contrats plus avantageux avec les opérateurs privés qui, forts de leur expérience et de leur expertise, restent les

acteurs majeurs de la gestion de l'eau en France

Un vent de remunicipalisation souffle-t-il sur la gestion de l'eau en France ?

"Aucun doute là-dessus," affirme Michel Desmars, chef du service de l'eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). "On assiste bien à un retour vers une gestion publique, Paris étant l'exemple le plus marquant de ces dernières années mais il ne faut pas oublier Grenoble en 1999 ou des villes telles que Rouen, Castres, Châtelleraut."

Depuis les années 1970, la délégation à des entreprises privées prédomine dans le secteur de l'eau. Aujourd'hui, 69 % de la distribution de l'eau potable est assurée par trois groupes privés : Veolia se taille la part du lion avec 39 % contre 19 % pour GDF Suez et 11 % pour la Saur. Quant à l'assainissement, il est géré à hauteur de 54 % par ces trois mêmes opérateurs. Lentement mais sûrement, une reprise en main du service public se dessine. Une tendance progressive confirmée par le Commissariat général au développement durable dans un rapport datant de 2008 : depuis 2004, 300 communes ont quitté la gestion déléguée à des opérateurs privés pour celle en régie publique.

Pour deux tiers des collectivités, l'arrivée à échéance en 2012 des contrats signés au cours des années 1990 avec les groupes privés est l'occasion de réfléchir sur le sens à donner à leur politique en matière de gestion de l'eau. En 2010, Paris a franchi le pas en retirant la gestion de l'eau à Veolia et Suez pour la confier à Eau de Paris, une régie à personnalité morale. Si le cas de la capitale reste le plus symbolique, ceux de la communauté urbaine de Bordeaux et de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne ou de l'agglomération du Pays de Montbéliard ne sont pas moins significatifs et attestent du retour dans le giron des collectivités du service public de l'eau. Un basculement que les réflexions entamées par des agglomérations de poids telles que Lyon, Lille ou encore Brest ne font que renforcer.

L'enjeu politique

La réaffirmation de la puissance des collectivités locales face aux entreprises privées dans le domaine de l'eau est un geste en partie politique, motivé par un attachement certain au service public. Olivier Galiana, directeur du cabinet de la communauté d'agglomération d'Evry présidée par Manuel Valls, ne s'en cache pas :

"A partir du 1er janvier 2013, la distribution d'eau sera gérée par une régie publique et non plus par Suez car nous visons à nous réapproprier le service public de proximité."

Une volonté de contrôle accru et de pilotage libre partagée par Bertrand Delanoë qui en avait fait son cheval de bataille pour sa réélection à la Mairie de Paris en 2008. Pareil pour Pierre Moscovici, président de l'agglomération du Pays de Montbéliard qui, le 3 juin 2010, a annoncé le retour en régie de la gestion de l'eau d'ici 2015 alors que le contrat courait jusqu'en 2022, n'en déplaise à Veolia. Outre l'attachement au service public des deux socialistes précédemment nommés, il est évident que se prononcer en faveur de la gestion en régie, et donc contre la mainmise des groupes privés, reste une manœuvre électoraliste efficace pour apaiser les ardeurs des Verts et redorer son blason socialiste. Pourtant, si le combat semble plus porté par la gauche, la gestion est une question qui dépasse bel et bien le clivage politique droite-gauche.

D'après Anne Le Strat, adjointe PS à la mairie de Paris chargée de l'eau, "quand on regarde la carte de France de plus près, on voit que certaines villes de gauche ont décidé de rester délégataires tandis que des villes de droite ont cassé leur contrat pour passer en régie. Il faut donc se garder de tout raisonnement simpliste selon lequel les municipalités de gauche seraient plus favorables à une gestion publique que celles de droite." A titre d'exemple, Castres a récemment signé son retour en régie alors que la ville est administrée par le maire UMP Pascal Bugis. Début janvier 2012, la municipalité socialiste de Dijon a renouvelé son contrat avec la Lyonnaise des Eaux détenue par le groupe Suez.

"Ce sont des choix propres à chaque ville qui diffèrent d'une communauté à une autre," avance Michel Desmars. "Loin de l'idéologie qu'on leur prête, certains élus reviennent vers la gestion publique parce qu'ils veulent contrôler plus directement la gestion des services et ne sont tout simplement pas satisfaits de leurs délégataires."

L'enjeu comptable

Des délégataires qui se voient reprocher leur absence de lecture financière par les partisans de la gestion en régie publique. Un contrôle direct du service public a donc pour but de remédier à cette limite, une régie étant soumise à la comptabilité publique.

"Les recettes, les paiements des factures et les dépenses sont gérés par le Trésor Public," poursuit Michel Desmars. "Alors que chez un opérateur privé, la comptabilité est interne à l'entreprise et même s'il y a un contrôle avec les commissaires aux comptes, ce n'est pas aussi strictement surveillé qu'une régie publique."

Anne Le Strat abonde dans ce sens :

"Moi qui découvre la comptabilité publique et ai connu la comptabilité privée au sein de la Société anonyme de gestion des eaux de Paris, je constate que c'est beaucoup plus difficile

de tricher dans le public : il y a plus de rigueur budgétaire et financière ainsi qu'un meilleur suivi."

A la tête de la Sagep depuis 2001, l'adjointe chargée de l'eau du maire de Paris a très tôt dénoncé le manque de transparence financière et l'absence de contrôle sur les trois délégataires qu'étaient la Sagep, Veolia pour la rive droite et la Lyonnaise des Eaux pour la rive gauche.

"Il n'y avait ni suivi technique, ni moyen d'évaluation. Le plus révélateur c'est que déjà sous Jean Tibéri l'Inspection générale de Paris avait dénoncé ce manque de contrôle..."

Désormais, il y a un contrat d'objectifs qui lie la Ville de Paris avec sa régie ainsi qu'un ensemble d'indicateurs sur la qualité de l'eau, les investissements, la recherche, le personnel qui permettent à la ville de suivre avec précision son service.

"A Paris, jamais il n'y avait eu ce niveau de suivi et de contrôle du service !", se réjouit Anne Le Strat.

Autre élément participant à cette transparence, l'ouverture du conseil d'administration de la régie à autonomie personnalisée de Paris aux représentants du personnel qui possèdent une voix délibérative et aux associations de consommateurs telle que UFC-Que Choisir, garantissant ainsi un contrôle citoyen sur les actes de gestion.

L'enjeu financier

Ce souci de transparence vise un autre objectif : réduire les coûts et faire en sorte qu'ils soient au juste prix du service. Ce qui, selon une étude de l'UFC-Que Choisir datant de 2009, ne serait pas le cas dans les agglomérations dont la gestion de l'eau est déléguée, où les usagers paieraient jusqu'à 30 % plus cher que dans une régie publique. Un écart tempéré par le service de l'eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies d'après qui, en 2011, le prix de l'eau des délégataires privés est 15 % plus cher que celui des régies mais tend à fortement diminuer du fait des maintes négociations entamées par les agglomérations. Que ce soit pour Pierre Moscovici, Manuel Valls ou Bertrand Delanoë, le principal moteur du retour en régie publique a bien été le coût trop élevé imposé aux usagers.

"Les buts sont clairs : mieux contrôler les tarifs et améliorer l'offre de service dans l'intérêt des citoyens," avance Olivier Galiana. "Le passage en régie devrait entraîner pour l'agglomération d'Evry une baisse de 10 % du prix de l'eau grâce aux économies de gestion et la suppression de la marge réalisée par Suez qui se répercutait sur le coût."

Effectivement, une gestion financière rigoureuse dans le cadre d'une régie publique doit permettre une réduction des coûts pour la population. A Paris,

"la part eau de la facture à l'époque des trois délégataires privés a été multipliée de 260 % depuis 1985 et elle aurait eu tendance à augmenter du fait de la baisse de la consommation notamment," explique Anne Le Strat. "Aujourd'hui, l'optimisation du service nous a permis de baisser le prix de l'eau de 8 % soit 3€ assainissements et redevances compris".

Une optimisation favorisée par l'évaluation technique de la régie et le remplacement des trois délégataires par un seul, Eau de Paris, ce qui a permis de rationaliser l'organisation, éviter les chevauchements de fonction et réaliser des économies d'échelle. Les économies annuelles sont estimées à près de 30 millions d'euros. En outre, une régie publique ne faisant pas de profit, tous les bénéfices de l'exploitation sont réinvestis dans le service, contrairement aux opérateurs privés dont

"les marges peuvent atteindre 30 à 40 % et gonflent les prix," raconte Olivier Galiana. "Ils justifient ces sommes par l'amortissement des équipements alors qu'ils sont amortis depuis des années..."

L'enjeu concurrentiel

Mais les tarifs des nouveaux contrats de gestion déléguée signés en 2011 ont nettement baissé. D'après Louis-Marie Pons, directeur clientèle chez Veolia Eau,

"les baisses de prix peuvent aller jusqu'à 20 % dans les contrats remis en concurrence les plus récents".

Un abattement par rapport au tarif antérieur confirmé par Michel Desmars. Surtout,

"les opérateurs sont en train de s'aligner sur les prix des régies" confie ce dernier.

Les raisons sont simples. Dans un premier temps, avant d'envisager un retour en régie, maintes agglomérations qui considéraient leurs factures d'eau trop salées ont lutté pour négocier les tarifs à la baisse. Si ces tractations n'ont pas été de tout repos, Veolia et GDF Suez ont fini par consentir à de larges efforts financiers.

En 2006, la Communauté urbaine de Bordeaux a emporté son bras de fer contre la Lyonnaise des Eaux, contrainte de lui restituer la somme rondelette de 233 millions d'euros. En 2007, la Communauté urbaine de Lyon a obtenu une baisse de 16 % de sa facture chez Veolia. En 2008, Manuel Valls a réussi à réduire les tarifs de 10 % pour la CAECE. Pareil à Toulouse avec une réduction de 25 % et à Saint-Etienne où Maurice Vincent a négocié un abattement de 23 % soit près d'un euro. En juin 2010, c'est le Syndicat des eaux d'Ile-de-France, dont Veolia est le délégataire, qui a procédé à une remise en concurrence et à un appel d'offres. Il s'en est ensuivi une lutte acharnée entre la Lyonnaise des Eaux et Veolia qui a fini par conserver la gestion de son contrat jusqu'en 2022 au prix d'une baisse des tarifs de 14 %.

"Une remise en concurrence est toujours l'occasion de faire des efforts de tarif, de productivité, de qualité de service, de gestion, de la qualité de l'eau," explique Louis-Marie Pons. "C'est là l'un des gros avantages de la gestion déléguée."

Si l'on se fie au directeur clientèle de Veolia Eau, la mise en concurrence et l'impulsion qu'elle donne entraîne une baisse des coûts plus ample et la baisse de prix serait supérieure dans le cadre d'un appel d'offres que pour les villes qui restent en régie.

"Le prix est avancé par sa présidente Anne Le Strat comme un argument pour justifier le passage en régie de Paris," poursuit-il. "Mais si elle avait procédé à une mise en concurrence pour le contrat de la gestion de l'eau, elle aurait constaté un prix encore plus intéressant que la baisse des 10 % avancée."

Alors que l'écart entre les prix proposés par les opérateurs privés et les régies publiques se resserre, constate-t-on une évolution similaire au niveau de leurs performances?

Savoir-faire et R&D

“La distribution de l'eau ne nécessite pas une grande technicité, les villes savent très bien la gérer,” assure Olivier Galiana. “De même pour la surveillance du réseau, réduire les taux de fuite sur les canalisations, c'est à notre portée, pas la peine d'externaliser.”

Louis-Marie Pons ne dit pas le contraire et concède qu'

“en régime de croisière, sur des services pas très compliqués d'un point de vue technique, la question de l'utilité d'un contrat de délégation de service peut se poser”.

D'après une analyse comparative établie par la SNCCR en 2009 sur des critères tels que le prix, la satisfaction des usagers ou la qualité du réseau et de l'eau, il n'y a grosso modo guère de différence de performance entre les régies publiques et les services délégués.

Mais il est rare qu'une régie se charge de toutes les opérations nécessaires à l'exploitation du service et d'ailleurs, l'intervention du privé via des prestations de service n'est pas contestée par les collectivités qui recouvrent leur souveraineté sur le secteur de l'eau. En effet, il est très délicat de passer d'une gestion déléguée à un retour total en régie. La Ville de Paris en atteste puisque pour l'instant, elle se charge principalement de la gestion c'est-à-dire de la facturation, de la gestion des abonnés et des usines d'eau potable. Par contre, l'exploitation du réseau est en grande partie confiée à des prestataires via des marchés publics. Si certaines régies ne sous-traitent quasiment rien et gèrent tout elles-mêmes, des travaux sur le réseau au relevé des compteurs en passant par la facturation et l'exploitation de la station d'épuration, beaucoup n'hésitent pas à externaliser certaines interventions.

Lorsqu'il s'agit d'opérations plus complexes et techniques, l'expertise des opérateurs privés prévaut. Dans l'agglomération d'Evry,

“l'assainissement reste délégué à Suez, elle nécessite un véritable savoir-faire”, explique Olivier Galiana.

Autre exemple, le Sedif regroupe près de 140 communes. Son système de traitement très complexe de l'eau polluée et ses installations types industrielles nécessitent une technicité que n'ont pas les régies publiques et sur laquelle Veolia et GDF Suez restent durs à égaler. En 2009, d'après un compte rendu du Boston Consulting Group, 69 % des installations en France étaient considérées comme complexes.

“On constate une corrélation entre le pourcentage d'installations jugées complexes et celui de la gestion déléguée”, démontre Louis-Marie Pons.

La vraie force des opérateurs privés, c'est bien cette capacité à, en cas de problème, mobiliser des ressources économiques et humaines.

“Veolia est intervenu à Fukushima pour traiter les eaux de refroidissement et ce en moins de deux mois,” poursuit Louis-Marie Pons. “Nous avons construit des installations. Ces moyens, une régie ne les aurait pas forcément en cas de catastrophe similaire.”

Dans le cadre d'une gestion quotidienne de l'eau, privé et public se concurrencent mais en cas de soubresaut, la maîtrise de Veolia et GDF Suez font la différence. A cela s'ajoute l'idée que la recherche concernant l'eau est essentiellement portée par des groupes privés. Veolia, dont le chiffre d'affaires dans ce domaine est estimé à 3 milliards d'euros, investit près de 150 millions dans ce domaine et dispose de 2 000 brevets qui ont en grande majorité trait au traitement de l'eau.

La communauté urbaine de Bordeaux

Entre deux eaux

Début juillet 2011, la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) actait son passage en régie à l'horizon 2018 pour la distribution de l'eau dont le contrat courait pourtant jusqu'en 2021 et pour l'assainissement dont le contrat arrivait à son terme en 2012. Pour faciliter la transition entre le privé et le public et faire concorder la reprise en main publique de la distribution et de l'assainissement, le contrat d'affermage a été reconduit pour six ans.

Cette réappropriation du dossier de l'eau n'est pas nouvelle et est justifiée par le principe que l'argent gagné par les entreprises privées doit être proportionnel au service rendu. Or, comme de nombreuses agglomérations, la CUB constate que l'un des travers de son délégataire, la Lyonnaise des Eaux depuis 1992, a été la déconnexion entre le service rendu et les gains pour l'entreprise privée. Depuis 2004, la CUB s'attelle à défendre les intérêts publics : "On a d'abord créé une Inspection générale de l'administration dont l'une des fonctions était de rentrer dans le détail des comptes des délégataires, confie Vincent Feltesse, président de la CUB depuis 2007. Après audit et des négociations âpres, la Lyonnaise des Eaux a dû nous restituer 233 millions d'euros." Dans un second temps, la CUB a entrepris une renégociation de son contrat d'assainissement qui l'a menée avec son délégataire jusqu'en commission tripartite. Le verdict est rendu en 2009 : "La Lyonnaise des eaux a dû diminuer ses prétentions de 50 millions d'euros ce qui est énorme à trois ans de la fin du contrat", poursuit Vincent Feltesse.

Le contrat assainissement arrivant à échéance en 2012, la CUB s'est interrogée sur sa stratégie globale en matière d'eau et la décision du passage en régie publique n'a pas été une évidence. "Notre délégataire a été contraint de faire des efforts financiers. Retourner en gestion publique n'est pas foncièrement plus intéressant d'un point de vue économique, raconte le président de la CUB. C'est donc surtout une décision politique car je considère que l'eau est une ressource rare qui nécessite des investissements sur une longue durée et donc une gestion publique." Du fait du statut particulier de l'eau, un bien vital et précieux, ce service ne peut être totalement délégué comme, par exemple, un réseau de transport, d'où la réaffirmation du primat du public dans ce domaine. A plus forte raison parce que l'écart entre les gains de productivité en matière de gestion de l'eau s'est largement resserré.

D'ici 2018, de nombreuses incertitudes persistent, le retour en régie doit être affiné car tout ne peut évidemment être déjà projeté : l'analyse sur laquelle se base la CUB date de 2011 et les chiffres pris en compte de 2010. Les clauses de sortie de contrat restent à négocier, la volonté et l'intérêt de la CUB étant bien de limiter au maximum l'avantage du sortant, ce qui passe par une phase d'acculturation de ses services communautaires. La CUB tend-elle vers une maîtrise totalement publique ou confiera-t-elle des missions à des opérateurs privés via des marchés publics ? A Vincent

Feltesse de conclure : "Tout cela reste à voir mais nous envisagerons sûrement une structure intermédiaire contrôlée par le public qui pourra sous-traiter au privé pour bénéficier de son expertise."

Une réponse à La gestion de l'eau - Privée ou publique ?

André SANTINI dit le 30/03/2012 à 10 h 18 min

Monsieur le Directeur,

Dans le numéro du Nouvel Economiste daté du 23 février dernier, vous avez consacré un très long article aux modes de gestion de l'eau potable en France, en opposant la Régie directe à la Délégation de service public (DSP).

Je suis quelque peu surpris que le SEDIF, qui je me permets de le rappeler, est le plus grand service public d'eau potable en France et l'un des plus grands en Europe, et qui a fait le choix démocratique de la DSP au terme d'une longue procédure, ait quasiment été ignoré de votre analyse.

Votre confrère du Journal du Dimanche, dans son édition du 12 mars 2012 semble avoir dressé quant à lui un bilan beaucoup plus équilibré de la confrontation régie directe / délégation de service public.

Le débat régie directe / délégation de service public est un débat totalement dépassé, comme l'affirmait le conseiller d'Etat Frédéric TIBERGHEN, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, dans son rapport annuel 2010.

Seuls quelques idéologues crispés entretiennent encore cette opposition pour des raisons purement polémiques et politiciennes.

La délégation de service public, qui est dans notre Droit un mode de gestion classique du service public, ne constitue pas, loin s'en faut, un abandon par la collectivité à l'entreprise privée de ses prérogatives de puissance publique. Elle ne s'aligne pas systématiquement sur la régie, loin de là.

Avec une forte implication des élus, c'est un moyen efficace de gérer un service public, comme l'a prouvé le résultat de l'appel d'offres conduit par le SEDIF, qui a abouti entre autres avancées, à une baisse du prix de l'eau de 20 %.

Ainsi, la différence de prix entre Paris et le SEDIF s'explique-t-elle moins par le mode de gestion que par des conditions d'exploitation naturellement et historiquement beaucoup plus favorables dans la capitale (qualité naturelle de la ressource, topographie, réseaux en galerie...) qu'en banlieue.

Par ailleurs, le niveau constant des investissements du SEDIF (de l'ordre de 150 M€ par an) lui permet de disposer d'un outil industriel de production particulièrement moderne et sécurisé, et d'être en bonne position pour participer à la

réflexion lancée à mon initiative dès mars 2008 sur la mutualisation des outils de production, par ailleurs clairement réclamée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2011.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les plus cordiaux.

Le Président,

André SANTINI

Ancien Ministre

Député-Maire d'Issy-les-Moulineaux