EQUIPO NIZKOR

Información

DERECHO

juillet 2010

Paris : comment une collectivité peut reprendre en main la gestion de l'eau

---

Table de matières:

- Paris : Comment une collectivité peut reprendre en main la gestion de l'eau
- 1er janvier 2010 : « L'eau de Paris Libérée ! »
- La gestion publique... forcément plus vertueuse que la gestion privée ?
- La remunicipalisation de l'eau à Paris, valeur d'exemple ?
- Renforcer les alliances et les coopérations entre opérateurs publics
- En guise de conclusion

PARIS : COMMENT UNE COLLECTIVITÉ PEUT REPRENDRE EN MAIN LA GESTION DE L'EAU

Anne Le Strat

La ville de Paris compte actuellement 2,2 millions d'habitants, auxquels s'ajoutent plus d'un million de personnes supplémentaires qui viennent y travailler chaque jour. |1| 550 000 mètres cube d'eau potable sont distribués en moyenne pour satisfaire leurs besoins journaliers. Paris dispose également - un cas unique au monde - d'un second réseau d'eau non potable, qui sert au nettoyage des rues et à l'arrosage des plantations de la voie publique, dont la consommation moyenne est de 170 000 mètres cube par jour.

En 1985, Jacques Chirac, alors maire de Paris, décide de confier au secteur privé la distribution de l'eau. Jusqu'alors, la production et la distribution de l'eau, à l'exception de la facturation, étaient assurées par une régie directe de la Ville. En délégant ainsi à des entreprises privées la distribution de l'eau, Jacques Chirac faisait le premier pas vers le démantèlement de ce service public qui existait depuis des décennies. Deux ans plus tard, en 1987, une Société d'économie mixte (SEM) fut mise en place pour la production, |2| avec un contrat de concession de vingt-cinq ans. La municipalité confia par ailleurs à la SEM le contrôle des distributeurs privés, eux-mêmes administrateurs de la SEM ! Conflit d'intérêt évident...

Ainsi, pendant près de vingt-cinq ans, trois délégataires privés ont pris en charge toute la production et la distribution de l'eau à Paris. En ce qui concerne la distribution, deux contrats d'affermage de vingt-cinq ans furent passés, sans mise en concurrence, sur chacune des deux rives. La « Compagnie des eaux de Paris », filiale de la Générale des eaux (groupe Veolia) eut la responsabilité de la rive droite, au Nord de la Seine ; Eau et force parisienne des eaux », filiale de la Lyonnaise des eaux (groupe Suez), se chargea de la rive gauche.

Avec l'alternance politique de 2001 s'engage une réflexion sur la réorganisation du secteur de l'eau à Paris

Les choses changèrent avec l'alternance politique de 2001. Après des décennies de pouvoir municipal détenu par la droite, une coalition de Gauche Plurielle, rassemblant socialistes, communistes, Verts et divers gauche remporta les élections. Cette nouvelle municipalité, emmenée par le maire Bertrand Delanoë, décida très vite de repenser entièrement le service de l'eau à Paris.

En effet, les nouveaux élus firent rapidement le constat d'une absence totale de contrôle des délégations de service public et du service rendu par les délégataires. L'opacité financière était absolue, et il n'y avait aucune maîtrise quant aux travaux qui étaient effectués.

Il fut donc décidé, avant toute autre chose, de reconstituer des compétences au niveau des services de la Ville pour s'assurer d'un minimum de contrôle et commencer ainsi à reprendre la maîtrise du service. Lorsque les contrats avec les délégataires privés furent renégociés en 2003, la municipalité exigea par exemple que les entreprises prestataires effectuent un certain nombre de travaux importants, pour lesquels les entreprises en question avaient bloqué des sommes conséquentes, mais qu'elles n'avaient jamais réalisés.

Il apparut cependant à cette occasion que même lorsque la municipalité s'efforçait d'être exigeante dans les négociations avec ses délégataires, ses marges de manœuvre restaient relativement étroites tant que l'on restait dans le cadre d'une gestion déléguée. Pour définir quel pourrait être le meilleur service de l'eau à Paris, des études juridiques, économiques, techniques furent alors lancées, ainsi qu'une démarche de concertation avec l'ensemble du personnel d'Eau de Paris sur l'organisation du service (technique, gestion du peronnel et du patrimoine.).

Les élections municipales de 2008 offrirent l'occasion à Bertrand Delanoë, candidat à sa propre réélection, de s'engager solennellement devant les citoyens à revenir à une gestion publique intégrale du service de l'eau s'il était réélu. Ce qui fut le cas. La fin des contrats de concession étant prévue en 2009, il fallut refonder tout le système et mener à bien la transition en un an et demi, ce qui est un temps très court.

Beaucoup crurent que l'engagement du Maire de Paris n'était qu'une promesse électorale. Jusqu'à la fin, les entreprises privées pensèrent que la municipalité parisienne ne mettrait pas à exécution cet engagement. Lorsqu'elles constatèrent, après les élections, qu'il n'en était rien, elles tâchèrent de faire contre mauvaise fortune bon cœur, en affirmant qu'il s'agissait d'une décision purement politique, qui n'avait rien à voir avec le service de l'eau en lui-même et la manière dont les entreprises privées l'avaient géré. Les négociations entre ces entreprises et la municipalité - qui portaient sur une très large gamme de sujets : le personnel, les systèmes d'information, les biens immobiliers, les biens de retour, les compteurs. -furent plus ou moins difficiles selon les cas. Les entreprises privées n'empêchèrent pas la remunicipalisation, mais elles ne la facilitèrent pas non plus, faisant parfois de la rétention d'informations.

1ER JANVIER 2010 : « L'EAU DE PARIS LIBÉRÉE ! »

Depuis le premier janvier 2010, le service de l'eau à Paris est assuré par un opérateur public unique, Eau de Paris. L'ancienne SEM a été transformée en régie publique, avec pour mission la production, le transport, la distribution et la facturation. |3| L'intégralité des métiers et des fonctions opérationnelles du service ont donc été rassemblées, ce qui permet aux usagers de disposer d'un interlocuteur unique. Eau de Paris est un établissement public de la Ville de Paris, à caractère industriel et commercial, autonome et doté d'une personnalité morale et d'un budget propre, tenu de rendre des comptes à la municipalité. Alors qu'auparavant les bénéfices dégagés par l'exploitation étaient en partie utilisés pour rémunérer d'autres activités des groupes privés et consolider leur marge de profit, ils sont aujourd'hui entièrement réinvestis dans le service de l'eau.

Afin d'évaluer la qualité du service rendu par l'opérateur municipal, un contrat-cadre a été signé entre Eau de Paris et la municipalité. La position de principe défendant la gestion publique de l'eau s'accompagne d'une volonté exigeante de bonne gestion évaluée, aucune structure publique n'étant vertueuse en soi. Portant sur de très nombreux indicateurs techniques, financiers, sociaux, patrimoniaux, etc. concernant l'ensemble des activités de la régie, ce contrat permet de suivre leur réalisation effective et d'évaluer le service en termes de gestion des investissements, du personnel, du programme de recherche, de protection de la ressource... Les services municipaux, à fréquence régulière, ainsi que l'assemblée des élus municipaux annuellement, disposent grâce à ce contrat d'une maîtrise et d'un pouvoir de contrôle sur le service de l'eau bien plus importants qu'auparavant.

Le Conseil d'administration d'Eau de Paris est constitué principalement d'élus de la municipalité parisienne (10 membres) représentant tous les groupes politiques du Conseil de Paris, de représentants du personnel (2 membres), et de personnes qualifiées représentant des associations de consommateurs, de protection, de

l'environnement, etc. (5 membres). Ces derniers ont pour le moment seulement voix consultative, contrairement aux autres qui ont voix délibérative, mais cela devrait changer à terme.

Un dispositif de contrôle citoyen a également été mis en place avec l'Observatoire municipal de l'eau. Cet observatoire permet aux usagers d'évaluer le service. C'est aussi un lieu de débat et de propositions sur les enjeux de l'eau au niveau municipal, qui rassemble tous les acteurs concernés. L'Observatoire a un représentant, avec voix consultative, au Conseil d'administration d'Eau de Paris.

LA GESTION PUBLIQUE... FORCÉMENT PLUS VERTUEUSE QUE LA GESTION PRIVÉE ?

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan, la régie publique n'étant en place que depuis le 1er janvier 2010. On peut toutefois d'ores et déjà observer les premiers avantages de la gestion publique. Il faut d'abord souligner les gains économiques importants permis par la réforme, lesquels seront totalement réinvestis dans le service de l'eau. Les premiers gains sont estimés actuellement autour de 35 millions d'euros par an, peut-être même davantage. Quelles sont les raisons principales de ce gain ? Nous internalisons la rente économique que réalisaient les opérateurs privés ; nous passons des marchés publics concurrentiels pour les travaux alors qu'auparavant ils étaient confiés aux filiales des grands groupes qui surfacturaient ; nous bénéficions des avantages d'une comptabilité publique. Il n'y a plus besoin de rémunérer des actionnaires, et de détourner à cet effet une partie des flux financiers générés par le service de l'eau. Désormais, tous les revenus issus de l'exploitation sont entièrement réinvestis dans le service, et nous avons une totale transparence financière alors que les comptes des délégataires privés étaient entachés d'une grande opacité, dénoncée par de nombreux rapports de contrôle.

La réforme permettra de stabiliser le prix de l'eau à Paris, à un niveau inférieur à la moyenne nationale. La facture d'eau payée par les Parisiens comprend plusieurs composantes : l'eau, l'assainissement et les redevances. La part de l'eau avait augmenté de 260% depuis la privatisation de 1985, et s'élève aujourd'hui à 1 euro le mètre cube. La municipalité a pris l'engagement que le prix de l'eau resterait stable à euro courant durant toute sa mandature, c'est-à-dire jusqu'en 2015, en dépit de la baisse continue des recettes d'exploitation du fait de la réduction des consommations d'eau des Parisiens. Pour un service équivalent, le prix de l'eau à Paris reste très inférieur à celui de l'agglomération parisienne qui a pour prestataire Veolia. L'équilibre économique fragilisé par la baisse de recettes est consolidé aujourd'hui par les gains économiques générés par la gestion publique.

Le passage de Eau de Paris en opérateur public unique a permis de mettre fin aux chevauchements de fonctions et de métiers que l'on

constatait lorsqu'il y avait trois délégataires opérateurs. Une plus grande synergie et mutualisation des métiers de la production et de la distribution concourt à une plus grande efficacité technique. Nous avons aujourd'hui une traçabilité complète de la goutte d'eau prélevée jusqu'à l'alimentation au robinet.

La création de la régie permet de nouer un contact privilégié avec l'usager parisien. De nouveaux services sont en cours de création pour un meilleur suivi de la consommation individuelle, une meilleure information du service, une plus grande écoute des attentes des consommateurs. Eau de Paris développe également diverses actions pédagogiques ou de sensibilisation aux enjeux de l'eau à Paris et dans le monde. Des campagnes de promotion de l'eau du robinet, plus écologique et plus économique que l'eau en bouteille, ont été lancées.

Par ailleurs des actions spécifiques ont été mises en place en direction des publics défavorisés et tout particulièrement des personnes sans domicile fixe. Une politique d'aide sociale à l'eau a été mise en œuvre au niveau de la ville de Paris, afin de résoudre les problèmes de paiement des factures d'eau de certains ménages.

Avec cette réforme la municipalité parisienne, et donc les Parisiens, a repris en main la gestion du service de l'eau, en lui assignant des objectifs environnementaux, économiques, démocratiques, sociaux - ce qui n'était pas possible, ou très peu, avec les opérateurs privés. La remunicipalisation de l'eau a été décidée sur la base d'un choix politique et idéologique fort - assumé comme tel : l'eau est un bien commun, d'où la nécessité absolue de maîtriser la ressource, son exploitation, sur la base d'une vision et d'un projet de long terme.

LA REMUNICIPALISATION DE L'EAU Á PARIS, VALEUR D'EXEMPLE ?

Le retour en régie de Paris représente à l'évidence une fissure significative dans la vitrine commerciale des multinationales françaises de l'eau. Les représentants de Suez et Veolia l'ont d'ailleurs admis explicitement : la perte du marché parisien leur a nui certes d'un point de vue financier, mais bien plus encore du point de vue de leur image. Dans le monde entier, ces entreprises présentaient toujours la gestion de l'eau à Paris comme un modèle. Ce n'est désormais plus possible. Ils se sont plaints que cette décision n'écorne leurs parts de marché à l'international. Je considère qu'en tant qu'élue municipale, je dois me préoccuper avant tout de défendre une bonne gestion au bénéfice des usagers parisiens, et non d'aider les grands groupes à gagner des marchés dans le monde entier.

L'expérience parisienne peut-elle entraîner d'autres collectivités françaises dans son sillage ? La France est historiquement le pays de la délégation de service de l'eau confiée au secteur privé, ce qui a d'ailleurs permis à des groupes comme Suez et Veolia de d'acquérir

l'envergure qu'ils ont aujourd'hui. Les partisans de la gestion publique ont toujours été minoritaires, mais le fait que la capitale revienne à la gestion publique a inévitablement donné davantage de poids à leurs arguments. De nombreux contrats de délégation de service public doivent être renouvelés et renégociés dans les années qui viennent. Des collectivités, de plus en plus nombreuses, sont intéressées au retour dans le giron public, mais toutes n'ont pas encore franchi le pas. Pour l'instant, dans la plupart des cas, elles ont utilisé la menace du retour en régie pour renégocier les contrats existants, et en particulier une baisse des tarifs. Cela dit, certaines collectivités, comme l'agglomération de Rouen et Montbéliard, sont déjà revenues en gestion publique, et d'autres s'interrogent sérieusement.

Au niveau international, l'expérience parisienne intéresse de nombreux acteurs, depuis l'Amérique latine jusqu'à l'Asie du Sud-Est, qui souhaitent connaître les motivations et les raisons de la remunicipalisation. De nombreuses villes, et même des États, montrent un intérêt grandissant pour un tel retour à la gestion publique, ou simplement pour un renforcement de la gestion publique existante. L'exemple de Paris montre qu'il est possible pour une collectivité de reprendre en main son eau ; ce qui a été possible pour la capitale française peut l'être ailleurs, même si les conditions de réussite sont forcément différentes selon les contextes. Cochabamba n'est pas Paris, mais les ressorts sont les mêmes : une volonté politique et citoyenne d'avoir une gestion publique et collective de la ressource en eau.

RENFORCER LES ALLIANCES ET LES COOPÉRATIONS ENTRE OPÉRATEURS PUBLICS

Aqua Publica Europa, un réseau d'opérateurs publics européens de l'eau, a été lancé en 2009 à Paris, Eau de Paris étant un des membres fondateurs. L'objectif de ce réseau est très simple. Les opérateurs publics européens constataient qu'ils n'étaient pas entendus, ou très peu, alors que le secteur privé, lui, savait se faire entendre, créer des associations, organiser des actions efficaces de lobby. Les initiateurs du réseau ont souhaité que la gestion publique de l'eau, basée sur des valeurs de service public, soit défendue au niveau européen. Le réseau regroupe actuellement des opérateurs italiens, belges, français et suisses. Des opérateurs espagnols et allemands sont en cours d'adhésion. Il s'agit de faire entendre la voix des opérateurs publics européens, mais également de partager leurs expériences, de mutualiser certaines actions. Aqua Publica Europa est un véritable lieu d'élaboration collective, d'échange et de collaboration entre opérateurs publics.

Les institutions européennes ont d'ailleurs compris qu'il n'y avait plus seulement les entreprises privées qui comptent dans le secteur de l'eau. Aqua Publica Europa a été sollicité par la Commission européenne dans le cadre de sa facilité Eau. C'est une évolution très positive, car jusqu'à récemment la Commission européenne

privilégiait le secteur privé. Il est possible aujourd'hui de concevoir des partenariats public-public avec des financements européens. Le poids du secteur privé est encore lourd mais une certaine volonté de rééquilibrage se fait jour.

Paris est engagé dans plusieurs projets de coopération internationale autour de l'eau. Dans certains cas, Eau de Paris met à disposition son personnel, ses compétences et son savoir-faire au profit de collectivités et d'associations. Dans d'autres, c'est la Ville de Paris qui soutient financièrement des projets, par exemple des associations parisiennes de migrants africains qui souhaitent installer des réseaux d'adduction dans leurs pays d'origine. Paris a appuyé financièrement la régie des eaux de Phnom Penh au Cambodge (une régie publique très efficace) pour la mise en place de son dispositif de tarification sociale. Un partenariat public-public entre Eau de Paris et l'ONEP, opérateur de l'eau au Maroc, est en cours d'étude pour réaliser un réseau d'eau en Mauritanie. Eau de Paris souhaite multiplier ces partenariats, d'autant plus que des fonds européens sont maintenant disponibles.

EN GUISE DE CONCLUSION

La lutte pour la gestion publique de l'eau est gagnable, que ce soit à Cochabamba, à Paris, à Djakarta ou ailleurs, si nous réussissons à y associer les usagers et les citoyens. Nous, en tant que collectivités locales et en tant qu'autorités publiques, devons nous montrer exemplaires et mettre en place une gestion efficace de cette ressource si fragile et indispensable. À ces conditions, dans quelques années, il pourrait très bien ne plus avoir de débat sur les avantages comparés de la gestion publique et de la gestion privée de l'eau, car les avantages de la gestion publique seraient suffisamment évidents pour que la question ne se pose plus. Nous pourrons alors passer à d'autres luttes et défendre d'autres biens communs que l'eau.

* * * * *

Anne Le Strat est Maire-adjointe de Paris chargée de l'eau, l'assainissement et la gestion des canaux ; Présidente de la régie Eau de Paris ; Présidente d'Aqua publica Europea.

Cet article a été publié pour la première fois en Août 2010 et sera intégré à la version française du livre "Reclaiming Public Water" (automne 2010). Version en francais fournie par Water Justice (Resource Centre on Alternatives to Privatisation).

Notes:

1. L'agglomération parisienne compte en tout plus de dix millions d'habitants, qui habitent pour la plupart dans des communes et des départements administrativement séparés de la ville de Paris proprement dite. Le service de l'eau y est assuré par des syndicats intercommunaux, dont le plus important est le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF), un marché détenu par le groupe Veolia qui compte parmi les plus importants au monde, et qui a été âprement contesté ces dernières années. [Retour]

2. En France, le terme de régie désigne un établissement de propriété publique chargé d'assurer un service public. La régie s'oppose à la délégation de service public (DSP), par laquelle les pouvoirs publics confient par contrat la gestion d'un service public à une entreprise privée, le délégataire, qui se rémunère via l'exploitation du contrat. Ces contrats peuvent être de plusieurs types : dans un contrat d'affermage, la collectivité publique continue à assurer les investissements, les délégataires assurent l'exploitation et la maintenance et se rémunèrent directement auprès des usagers ; dans un contrat de concession, le délégataire assure lui-même les investissements. [Retour]

3. L'assainissement est assuré par deux entités publiques don't l'une est parisienne (la section Assainissement de la Ville de Paris, ou SAP, service technique de la Ville chargé de collecter les eaux usées), et l'autre intervient à l'echelle de toute l'agglomération (le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, SIAPP, qui traite les eaux usées avant de les restituer au milieu naturel). [Retour]