

Les modes de gestion des services d'eau

SANDRINE VAUCELLE

Périodiquement dans l'actualité des territoires locaux, les regards se portent sur le mode de gestion des services urbains, notamment des services d'eau. Le sujet peut être abordé d'une manière très technique, mais au regard des enjeux politiques et financiers, le sujet devient sensible et la controverse aisée. Certains observateurs évoquent parfois des « batailles de l'eau », dans lesquelles différents arguments sont mobilisés, comme le statut de l'eau (bien commun ou bien marchand) ou son prix (plus rarement son coût). Dans ces débats, deux grandes visions s'opposent, fondées sur des valeurs différentes, l'efficacité et la qualité du service pouvant reposer sur une gestion directe de la collectivité ou sur une gestion déléguée à une entreprise privée. Malgré l'apparente simplicité de la formulation, le choix ne se résume pourtant pas à « gestion publique vs gestion privée », des formes intermédiaires existent, permettant d'hybrider ces modèles. Surtout, les collectivités se posent de plus en plus fréquemment la question de la réversibilité du mode de gestion qu'elles ont choisi.

Des services publics locaux

La notion de « service d'eau » est générique, elle inclut traditionnellement les services de production et distribution d'eau potable, les services d'assainissement, de collecte, et de traitement des eaux usées (et pluviales). Il s'agit de services publics industriels et commerciaux (SPIC), financés selon

le principe de « l'eau paye l'eau » par les factures des usagers. Ces services publics locaux sont organisés au niveau intercommunal, les communes ayant transféré leur compétence à un établissement public intercommunal à fiscalité propre (EPCI-FP), de manière libre ou obligatoire d'ici 2020 dans le cadre de la loi NOTRe. Au-delà de la grande diversité de situations et de tailles de ces services, concernant leur mode de gestion, et selon le principe de libre-administration des collectivités territoriales, un choix des élus est nécessaire : les services vont-ils être gérés directement par la collectivité ? Ou va-t-elle opter pour une gestion indirecte, confiée à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP) ?

À la question de fond que posent les partisans d'une gestion publique : « l'eau étant un bien commun, comment son prix peut-il aussi rémunérer l'actionnaire ? », les partisans de la gestion déléguée répondent que cette activité très technique est effectuée « aux risques et périls du concessionnaire » et qu'elle nécessite un retour sur investissement. Cet argument a longtemps prévalu.

La gestion déléguée, encore dominante pour les grandes villes

La gestion déléguée s'inscrit dans le cadre d'un contrat de DSP signé avec la collectivité, traditionnellement pour 20 ou 30 ans. Les évolutions de la



législation (loi Sapin 1, loi Barnier, etc.) ont conduit à préciser la procédure d'appel d'offres dans le Code des marchés publics (aujourd'hui Code de la commande publique), pour en améliorer la transparence et pour réduire la durée des contrats (11 ans en moyenne actuellement). La collectivité est l'autorité organisatrice du service : elle désigne et contrôle son opérateur ; elle demeure propriétaire et responsable du service ; elle fixe le tarif de l'eau et le montant de la rémunération du délégataire. L'entreprise délégataire gère le service en respectant les clauses du contrat de DSP, elle doit rendre des comptes régulièrement à la collectivité et doit publier un rapport d'activités annuel, technique et financier.

La gestion déléguée est encore le modèle dominant dans les grandes villes en France : 57 % des services d'eau potable et 39 % des services d'assainissement des grandes villes sont en gestion déléguée. Cette formule trouve son origine dans des pratiques courantes avant la Révolution française, où la gestion d'un service public pouvait être assurée par une personne privée, concessionnaire ou fermier. Cette pratique a été maintenue au XIX^e siècle avec l'arrivée des grands réseaux techniques urbains, notamment avec la pose systématique de canalisations d'eau, puis de collecteurs d'égouts. Au regard d'autres pays, ce trait caractérise les villes françaises, qui ont fait plus souvent et depuis plus longtemps qu'ailleurs le choix de la gestion déléguée.

La gestion de l'eau « à la française »

Nées dans la seconde moitié du XIX^e siècle, deux entreprises françaises ont connu une expansion telle qu'elles sont devenues les deux plus grands groupes mondiaux de services urbains : Veolia et Suez. Elles trouvent leur origine, l'une, dans La Compagnie générale des eaux (CGE) créée en 1853,

et l'autre, dans la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage (SLEE), créée en 1880 par le Crédit lyonnais. Les opérateurs privés sont organisés en France en une Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), mais aussi au niveau européen et au plan international. À tous ces niveaux, ils mettent en avant leurs savoir-faire et expertise technique et font la promotion de la performance des services.

La formule d'une gestion « à la française » a connu un certain succès, en raison du rayonnement mondial de ces grands groupes, mais aussi au regard d'autres modèles qui se sont construits sur d'autres systèmes de valeurs. La DSP n'est ainsi pas une privatisation, comme par exemple celle qui a été conduite en 1989 au Royaume-Uni pour les réseaux d'eau. Dans les modèles anglo-saxons plus libéraux et concurrentiels, le secteur privé a davantage de place (initiative, gestion, propriété). Par ailleurs, le système français laisse davantage de place au privé qu'en Allemagne, où les services urbains sont gérés dans le cadre de *Stadtwerke*, de puissantes entreprises publiques locales chargées d'assurer la distribution de l'eau, de l'énergie, la collecte des déchets ou la gestion des transports urbains.

Un regain d'intérêt pour la gestion directe

La gestion directe, qui correspond à la gestion du service public par une personne publique, est plus présente en milieu rural. Pour l'assainissement, elle concerne 60 % de la population, et, pour l'eau potable, elle est en croissance : moins de 30 % de la population au début des années 2000, 40 % aujourd'hui. Parmi les grandes villes, quelques cas emblématiques de municipalisme ou de grandes régies historiques de l'eau existent, comme à Grenoble par exemple qui n'a connu qu'une expérience relativement courte de gestion déléguée (1989-1999). Souhaitant assurer une meilleure maî-

trise de leur service d'eau, des collectivités ont choisi ces dernières années de revenir à une gestion directe : il y a dix ans, la Ville de Paris a créé Eau de Paris ; en 2013, Métropole Nice Côte d'Azur a créé la régie Eau d'Azur... Ces établissements se regroupent en réseau : France eau publique (FEP) compte aujourd'hui 69 membres, au sein de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Paris, emblème de la municipalisation, se veut d'ailleurs chef de file de la gestion publique en France et en Europe : l'association *Aqua publica europea* a été créée à Paris en 2008.

De nouveaux types de structures

Avec l'élargissement des périmètres des services d'eau et le transfert des compétences d'ici 2020, il y a de plus en plus de « gestion combinée » sur le territoire d'un service, ce qui correspond, pour une filière technique, à une combinaison de gestion déléguée et de gestion directe (14 % pour la distribution d'eau et 22 % pour l'assainissement en 2014). Les contrats précédemment signés continuant de courir, l'important est de tendre vers une harmonisation des tarifs pour les usagers.

De plus, la loi a créé de nouvelles structures, élargissant la gamme des possibilités offertes aux collectivités pour gérer leurs services d'eau. Du côté de la gestion publique, la loi permet depuis 2010 aux collectivités de créer des sociétés publiques locales (SPL), qui sont des sociétés anonymes de droit privé, constituées avec des capitaux exclusivement publics. Ainsi, parmi les premières créées, se trouvent la société Eau du Ponant, pour le pays de Brest et de Landerneau, ou la SPL Eaux du Bassin de Rennes mise en place avec la ville et la métropole (production de l'eau pour 56 communes et distribution pour 6 communes).

CONTROVERSE

Du côté des partenariats publics-privés (PPP), la loi permet depuis 2014 de créer des sociétés d'économie mixte à opérateur unique (SEMOP) pour exploiter un service public industriel et commercial. Chartres Métropole a choisi cette formule encore peu utilisée dans le domaine de l'eau, pour créer CME au en 2016 (40 % de capitaux de la métropole et 60 % de capitaux privés : groupe Aqualter).

La réversibilité du mode de gestion

Selon l'Institut de la gestion déléguée (IGD), le quart des grandes collectivités s'interroge actuellement sur la réversibilité de leur mode de gestion de l'eau. Pour étayer leur choix, les collectivités examinent ainsi cette gamme de possibilités, car l'approche n'est plus binaire. Le choix d'une gestion directe n'exclut d'ailleurs pas les

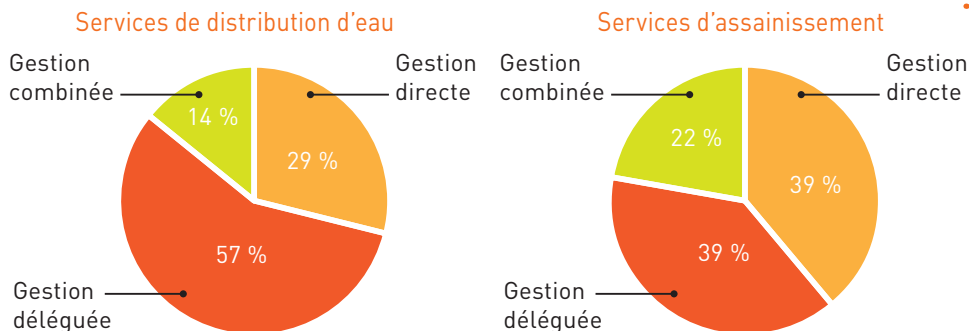
entreprises du secteur de l'eau ou de l'assainissement, prestataires de la collectivité pour des marchés de travaux ou de construction.

La question des modes de gestion des services d'eau, ne suscitant guère d'intérêt de la part des élus ou des usagers, est restée longtemps quasi-absente de la vie locale. Le sujet resurgit de manière périodique, notamment en fonction des étapes de la vie contractuelle. Si le fond du débat est politique, chaque décision correspond à un contexte précis qu'il est difficile de généraliser. Ainsi, les services d'eau les plus nombreux sont gérés en régie, car ce mode de gestion est surreprésenté en milieu rural, mais il n'y a pas de corrélation directe entre la taille du service et le mode de gestion. Dans son rapport public de 2010 « L'eau et son droit », le Conseil d'État

montre qu'il n'y a pas non plus de lien entre le mode de gestion et le prix de l'eau. L'IGD montre lui aussi qu'il n'y a pas de corrélation entre une majorité politique et le choix d'un mode de gestion. Les défauts attribués à tel ou tel mode de gestion correspondent parfois davantage moins aux modèles en eux-mêmes qu'à leur mise en œuvre dans des situations concrètes. Quel que soit le mode de gestion choisi, la maîtrise du service repose sur un réel engagement de la collectivité : l'important pour elle étant surtout d'affirmer son rôle d'autorité organisatrice, de fixer le cadre général et d'assurer un contrôle réel de son service. Le débat aurait tout intérêt à s'élargir à d'autres thèmes, comme par exemple la modernisation des services publics ou la qualité du service rendu à tous les usagers. —

Répartition des modes de gestion dans les grandes villes françaises

Source : Institut de la gestion déléguée, 2015, *Atlas de la gestion des services publics locaux dans les villes de 40 000 habitants et plus*, p.10 et p.12.



POUR ALLER PLUS LOIN

- CNPFT, Les modes de gestion de service public 2019, <https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>
- Conseil d'État, *L'eau et son droit*, Rapport public, 2010, 582 p.
- Fédération des entreprises publiques locales, Grille de comparaison entre les différentes structures, 2017. <https://www.lesepl.fr/vous-accompagner/creez-votre-epl/comparaison-des-modes-de-gestion/>
- IGD-AMGVF-Villes de France, *Atlas 2015 des services publics locaux*. <http://www.fondation-igd.net>
- Observatoire des PPP, Fondation Bordeaux Université, 2013, *La gestion de l'eau en questions... DSP, régies et nouveaux modes de partenariats*. <http://www.fondation.univ-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2016/01/observatoire-ppp-rapport-eau.pdf>
- C. Mouzon, 2019, « L'eau en régie publique, est-ce la solution ? », *Alternatives économiques*, n°386.

Eau du Bassin rennais

une société publique locale (SPL) créée en 2015, avec trois actionnaires

Source : <http://eaudubassinrennais-collectivite.fr/gestion-du-service-de-l-eau/50-2015-un-nouveau-mode-de-gestion.html>

